

**PROYECTO DE**

**MONITOREO DE CIUDADES INTERMEDIAS**

**PGU ALC / IREC-DA-EPFL**

---

**INFORME FINAL**

**Jean-Claude BOLAY / Adriana RABINOVICH**  
**IREC-DA/EPFL**

**Yves CABANNES / Andrea CARRION**  
**PGU ALC**

---

**Con la colaboración de :**

Clara Braun, FUNTIAU  
Emly de Andrade Costa, AGORA XXI  
María Luisa Cuenca, COPEVI

Camilo Aldao:  
Teresa Sunde, Miriam Dreyer, Carlos Carignano, María Angélica Sbarbanti, Enrique Tarquini, Leandro Cassinotti, Mónica Dellacroce

Maranguape:  
Andrew Hawker, Maria Alexandra Oliveira, Joyce Meirelles Maia

Manta:  
Susana Vera , Sara Delgado, Gustavo Delgado, Hélive Angulo, Nick Burgos, Fabián Sánchez, Italo Peralta, Miguel Andrade, Paola Mantuano

Cuenca:  
José María Egas E., Gustavo Muñoz González, Miguel Cordero, Lorena Escudero, Fernando Carvajal, Geovanny Dután , Pedro Jarrín, Diego Samaniego, Leonardo Torres

---

**NOVIEMBRE DE 2001**

## **CAPITULO 1**

### **EL FENOMENO DE INTERMEDIACION : UN ABORDAJE DEL PROCESO URBANO**

|   |   |
|---|---|
| 1.1 Ciudades intermedias y urbanización mundial .....           | 5 |
| 1.2 La complejidad del fenómeno urbano.....                     | 6 |
| 1.3 La ciudad intermedia, un concepto multidimensional .....    | 7 |
| 1.3.1 Criterios de definición de las ciudades intermedias ..... | 8 |
| 1.3.2 Hacia una tipología de ciudades intermedias.....          | 8 |

## **CAPITULO 2**

### **EL PROYECTO DE MONITOREO**

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Un proceso de investigación con socios locales .....   | 10 |
| 2.2 Monitorear la intermediación, ¿para qué? .....   | 11 |
| 2.3 La investigación-acción, algunas precisiones .....   | 11 |
| 2.4 Los Observatorios Locales participativos de Monitoreo.....   | 12 |
| 2.5 Cuestiones de investigación .....  | 13 |
| 2.6 Elementos para una clasificación tipológica.....   | 13 |
| 2.7 Hipótesis de trabajo .....   | 15 |
| 2.8 Conceptos claves: Roles, dimensiones, variables, indicadores y escalas de la<br>intermediación ..... | 16 |
| 2.8.1 Caracterización de la intermediación en el marco de la investigación .....                         | 18 |

## **CAPITULO 3**

### **DIFERENTES REALIDADES PARA UN MISMO FENOMENO: LA INTERMEDIACION**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRESENTACION DE LOS ESTUDIOS DE CASO .....</b>                          | <b>25</b> |
| 3.1 Particularidades del analisis en las ciudades seleccionadas.....       | 25        |
| 3.2 Camilo Aldao, Argentina .....  | 26        |
| 3.2.1 Perfil de ciudad .....   | 26        |
| 3.2.2 Resultados del monitoreo .....                                       | 27        |
| 3.2.3 Descripción del proceso .....  | 34        |
| 3.2.4 Lecciones aprendidas .....   | 36        |
| 3.3 Maranguape, Brasil .....   | 37        |
| 3.3.1 Perfil de la Ciudad .....  | 37        |
| 3.3.2 Resultados del monitoreo .....                                       | 38        |
| 3.3.3 Descripción del Proceso .....  | 49        |
| 3.3.4 Perspectivas Futuras y Apropiación Local y Regional del Proceso..... | 50        |
| 3.3.5 Lecciones Aprendidas .....   | 51        |
| 3.4 Manta, Ecuador .....   | 53        |
| 3.4.1 Perfil de ciudad.....  | 53        |
| 3.4.2 Resultados del monitoreo .....                                       | 54        |

|  |    |
|--|----|
| 3.4.3 Descripción del proceso .....  | 58 |
| 3.4.4 Perspectivas de capitalización.....  | 58 |
| 3.4.5 Lecciones aprendidas .....   | 59 |
| 3.5 Cuenca, Ecuador .....  | 61 |
| 3.5.1 Perfil de la ciudad .....  | 61 |
| 3.5.2 Descripción del proceso de instauración del observatorio local .....                     | 62 |
| 3.5.3 Resultados del monitoreo de las funciones de intermediación. ....                        | 64 |
| 3.5.4 Descripción de los procesos de articulación interinstitucional de los observatorios..... | 70 |
| 3.5.5 Lecciones aprendidas hacia el futuro.....  | 71 |

## **CAPITULO 4**

### **CUATRO CIUDADES A LA LUZ DE UN CONCEPTO: LA INTERMEDIACION**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ANALISIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO .....</b>   | <b>73</b> |
| 4.1 Cuatro ciudades intermedias: Características y tendencias .....   | 73        |
| 4.1.1 Hacia una tipología urbana en América Latina .....  | 73        |
| 4.1.2 Cuatro ciudades a título de ejemplo .....   | 73        |
| 4.2 Contexto local y dimensiones de la intermediación: Lectura de los casos de estudio ..                   | 75        |
| 4.2.1 Movimientos de población: creación e interdependencias entre espacios habitados.....                  | 75        |
| 4.2.2 Producir, distribuir y consumir : El intercambio económico como fundamento de la intermediación ..... | 77        |
| 4.2.3 Multidimensionalidad: Los otros caracteres de la intermediación .....                                 | 80        |
| 4.3 Hipótesis sometidas a la crítica .....  | 86        |
| 4.4 objetivos del análisis .....  | 91        |
| 4.5 La intermediación: Ciudades activas en su medio ambiente .....  | 93        |
| 4.6 Las ciudades en sus múltiples dimensiones.....  | 94        |

## **CAPITULO 5**

### **COMPRENDER – INFORMAR – FORMAR – CONSTRUIR: ALGUNAS**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RECOMENDACIONES A FAVOR DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS.....</b>   | <b>97</b> |
| 5.1 Lecciones aprendidas a partir de la investigación – acción participativa .....                                | 97        |
| 5.1.1 En términos conceptuales .....  | 97        |
| 5.1.2 En relación con los métodos e instrumentos .....  | 97        |
| 5.1.3 De los procedimientos adoptados para la investigación acción .....  | 98        |
| 5.2 Comprender el fenómeno para sacar mejor partido de él.....  | 99        |
| 5.3 Informar mejor a los actores urbanos para calificar la información recibida .....                             | 100       |
| 5.4 Formar intervinientes y responsables urbanos con el fin de optimizar una gestión urbana abierta al mundo..... | 100       |
| 5.5 Construir un saber compartido para mejorar la realización de proyectos beneficiosos para todos.....           | 101       |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b> | <b>102</b> |
|--------------------------|------------|

|  |            |
|--|------------|
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>104</b> |
| Anexo 1: Metodología del proyecto .....  | 104        |
| A.1.1 Aspectos operativos .....  | 104        |
| A.1.2 Proceso de selección de las ciudades recurso .....   | 104        |
| Anexo 2: Siglas utilizadas.....  | 113        |
| Anexo 3: Ejemplo de acuerdos interactores .....  | 114        |
| A.3.1 Acuerdo de Cooperación Interactores para la Conformación del Observatorio Local Participativo y el Monitoreo de la Ciudad de Camilo Aldao, Argentina, como Ciudad Intermedia ..... | 114        |

---

# **CAPÍTULO 1**

## **EL FENOMENO DE INTERMEDIACIÓN : UN ABORDAJE DEL PROCESO URBANO**

---

### **1.1 CIUDADES INTERMEDIAS Y URBANIZACIÓN MUNDIAL**

Según las Naciones Unidas, la población mundial en el pasado año 2000 se elevó a 6050 millones de seres humanos, de los cuales 47% vivían en ciudades (76% en países desarrollados y 39.9% en países menos desarrollados). Para el año 2015, las estimaciones indican una población urbana mundial del 53.4%, (79.7% en los países más desarrollados, y 48% en países menos desarrollados) (UNCHS, 2001). Pero lo más importante es señalar que esa urbanización acelerada del mundo (que ha crecido entre 1975 y 2000 según una tasa anual global de 2,57% y de 3,66% en países en desarrollo) no se desarrolla de manera equilibrada entre los distintos tipos de ciudades. Al contrario, podemos hablar de un crecimiento urbano marcado por la concentración y la polarización que ve el número de ciudades millonarias aumentar, sobre todo en países del Sur (en 1950, tan sólo 83 ciudades se incluían en la lista de ciudades millonarias, la mayoría de ellas en países desarrollados; en 1995, ya eran 325 con más de 1 millón de habitantes, la mayoría en países en desarrollo) (AYUNTAMIENTO DE LLEIDA et al. eds, 1999)<sup>1</sup>.

Si bien este fenómeno de metropolización representa, sin duda, la tendencia más significativa de las últimas décadas, no evidencia sin embargo la totalidad del proceso de urbanización.

Según la UIA, se estima que hoy en día, la población urbana mundial se divide entre ciudades de diferente tamaño demográfico. En efecto, la mayoría de la población, precisamente el 54%, reside en ciudades de menos de 500.000 habitantes, representando más del 50% de la población urbana del planeta (1300 millones de personas). Sólo el 7% de la población urbana mundial vive en ciudades de más de 10 millones, y otro 7% en ciudades entre 5 y 10 millones, el resto dividiéndose en diferentes rangos de ciudades que van entre 500.000 y 5 millones de habitantes (AYUNTAMIENTO DE LLEIDA et al. eds, 1999).

En América Latina y el Caribe por ejemplo, cerca del 70 % de la población vive en centros urbanos de menos de 500.000 habitantes (UNCHS, 1996). Más del 95% de los municipios de la región tienen menos de 100.000 habitantes y el 50% menos de 10.000 habitantes; es decir, 50% del territorio de América Latina y el Caribe es administrado por municipios pequeños. La región se caracteriza por un fuerte proceso de urbanización en los últimos 50 años, durante el cual se han consolidado ejes de concentración demográfica, usualmente en torno a la ciudad principal de cada país en donde los sistemas de ciudades están marcados por la macrocefalia, la metropolización y la desestructuración de las tramas (JORDÁN y SIMIONI, 1998).

Estos datos permiten deducir que las ciudades pequeñas y medianas, en el ámbito demográfico, representan un renglón importante de la red urbana razón por la cual, constituyen un objeto de análisis y de estudio creciente a escala internacional. Frente a los males que caracterizan las grandes aglomeraciones como la polución, la congestión, la violencia, el estrés, el empobrecimiento, las ciudades de menor escala pueden aparecer como una alternativa "más humana", proponiendo espacios marcados por redes sociales conviviales en un medioambiente más sano y natural (BOLAY, PEDRAZZINI, 1999).

---

<sup>1</sup> En 1900, la región de ALC tenía menos de 15 millones de habitantes en zonas urbanas y ninguna ciudad millonaria. En 1990, la población urbana se elevaba a 300 millones de habitantes y 36 ciudades millonarias, incluyendo 3 con más de 10 millones (UNCHS Hábitat 1996, p. 48).

Se trata de posibles ventajas comparativas asociadas con aspectos de "escala" (territorial y demográfica) que poco nos informan sobre el funcionamiento y las relaciones que estos centros urbanos mantienen con las regiones rurales, con otras ciudades y con las grandes aglomeraciones en términos económicos, sociales, culturales y políticos, cuya observación sistemática representa un aporte relevante en el análisis global del fenómeno de urbanización. Este modo de "mirar" las ciudades en función de sus relaciones con su entorno introduce el concepto de *intermediación* o de *ciudad intermedia*.

Si bien algunos autores utilizan las nociones de ciudad mediana, intermedia o secundaria como sinónimos, se trata en realidad de conceptos diferentes. La intermediación se define básicamente a partir de las **funciones cumplidas por la ciudad en diferentes escalas y/o sectores**. La ciudad intermedia no debe confundirse con la ciudad mediana, definida esta última en función de su tamaño (superficie) y su nivel demográfico (cantidad de población)<sup>2</sup>. En la noción de ciudad intermedia en cambio, no estamos hablando de la ciudad en sí, de sus características internas exclusivamente, sino de **la ciudad en relación con su entorno (regional, nacional, internacional)**.<sup>3</sup>

Por lo tanto, el concepto de intermediación contempla un espectro amplio y diverso de ciudades, las cuales juegan un papel determinante entre las zonas rurales y las redes urbanas, representando un polo motor tanto en el ámbito económico (centros de transacción entre las actividades rurales y los servicios comerciales y administrativos de tipo urbano), como a nivel socio-demográfico (zonas de asentamiento para inmigrantes de origen rural o de otros centros urbanos).

## 1.2 LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO URBANO.

El fenómeno urbano tiene que ser considerado como un proceso multidimensional. Su dinámica se inscribe al interior de "redes urbanas" identificadas como estructuras de relacionamiento de ciudades de distintos tipos, involucradas en territorios específicos (metrópolis – capitales nacionales y regionales – ciudades intermedias – centros rurales).

Los intercambios entre estos distintos polos de las redes urbanas representan la fuerza mayor de la dinámica urbana, ya sea en términos económicos, como también de comunicación y demográficos. Sin embargo, las redes urbanas no representan "cuerpos" independientes, y la comprensión de su especificidad pasa también por el análisis de la interdependencia entre esas ciudades y dos macro-fenómenos :

- la integración de los centros urbanos a escala territorial, política e institucional (principalmente a través de lógicas subregionales y nacionales),
- las consecuencias de los procesos socioculturales y políticos de la mundialización de la economía (pasando por una redefinición del papel de los Estados y sectores públicos frente a las empresas privadas de tamaño nacional e internacional).

Tanto al interior de las redes urbanas, como en su interacción con su entorno (a los niveles regional, nacional e internacional), percibimos evoluciones que posicionan de manera cambiante los distintos tipos de ciudades. Frente a un crecimiento demográfico, espacial y económico continuo de las metrópolis (aglomeraciones más poderosas de las redes urbanas), se distingue recientemente un fortalecimiento de ciudades de tamaño inferior<sup>4</sup> que juegan un papel alternativo y atractivo frente a la escala superior de las redes urbanas.

---

<sup>2</sup> En términos demográficos, existen diferentes posturas para definir las ciudades medianas, ubicándolas en el rango de 20.000 a 2.000.000 de habitantes. Se trata de una clasificación extremadamente amplia y por lo tanto poco significativa.

<sup>3</sup> Veremos en el análisis de los estudios de caso en el capítulo 4 de este documento, que esta noción es bastante más compleja.

<sup>4</sup> Inferior a nivel demográfico y de talla, criterio que generalmente las define como "ciudades medias".

Entre los factores que podrían explicar este nuevo posicionamiento de las ciudades intermedias, dos fenómenos complementarios merecen ser relevados: un efecto de rechazo metropolitano de parte de poblaciones y de empresas frente a ciertas carencias de las metrópolis<sup>5</sup> (inseguridad, contaminación, ineficiencia administrativa, etc.); un efecto de atracción de las ciudades intermedias basado en sus características internas (calidad de vida, proximidad, sociabilidad).

Sin embargo, estos fenómenos no explican por sí solos la complejidad del fenómeno de intermediación. En muchos casos, las virtudes potenciales atribuidas a las ciudades intermedias, en relación con los diferentes niveles jerárquicos de las redes urbanas, no reflejan la globalidad de sus particularidades específicas. Por otro lado, es importante tener en cuenta que la competencia entre ciudades entra en consideración cuando se satisfacen algunos requisitos (alto nivel de equipamiento, costo de vida inferior, mercado laboral, buenas comunicaciones con el exterior, buena integración regional).

De este modo, la reflexión sobre el rol de las ciudades intermedias en la estructura urbana y la particularidad de sus características internas nos obliga a pasar de un análisis unidimensional, limitado al crecimiento demográfico, a una reflexión multidimensional de carácter territorial, medioambiental, económico y político-institucional.

### **1.3 LA CIUDAD INTERMEDIA, UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL**

En el marco del proceso acelerado de urbanización mundial, el desarrollo de las ciudades intermedias ha cobrado un interés creciente en los últimos años. Si la apertura de un espacio específico de análisis, investigación y experimentación aparece evidente, la definición y categorización de las ciudades intermedias varía en función de los criterios de análisis adoptados. El presente proyecto ha sido guiado por una premisa general:

*El análisis de las ciudades intermedias debe ser abordado en dos niveles complementarios:*

- A partir de las características internas de cada ciudad, pasando de un análisis unidimensional, basado exclusivamente en criterios demográficos y de talla, a una visión multidimensional:
  - urbanística,
  - socio-económica,
  - medio-ambiental,
  - político-institucional,
  - infraestructural y de servicios colectivos,
  - cultural.
- Como elemento relevante de una problemática más amplia, a través de las múltiples dimensiones en las cuales se enmarcan las interrelaciones entre las ciudades intermedias y su entorno:

---

<sup>5</sup> De modo general, puede definirse la metropolización en 3 momentos inseparables: 1. La extensión urbana, que implica el despliegue de poblaciones, actividades, equipamientos de las ciudades sobre su territorio circundante, dando así nacimiento a aglomeraciones urbanas muy diversas (el signo más conocido de la metropolización a través de la extensión urbana es la aparición de grandes conjuntos habitacionales); 2. Entre esas aglomeraciones urbanas, algunas devienen gigantescas, en función de procesos múltiples, se acercan y sobrepasan el millón de habitantes, son las metrópolis. Tienen una característica esencial, las metrópolis ejercen una centralidad mundial; 3. Constituyen una armadura que cuadricula el mundo. Esta armadura es el "rodaje" fundamental de la globalización o mundialización. Participar a esta armadura es una ganancia considerable para la metrópolis y la sociedad que la engloba (BASSAND, 1997).

- en el marco de las redes urbanas, constituidas por las aglomeraciones urbanas de distintos tipos;
- en el marco de su territorio de pertenencia (del nivel micro-regional al nivel internacional, pasando por el nivel nacional);
- en función de su localización (puerto marino o fluvial, zona agrícola).

En este sentido, comprender la multidimensionalidad de las ciudades intermedias e identificar los criterios básicos generales para una distinción tipológica, aparecen como pasos fundamentales para la construcción de instrumentos útiles para la gestión de aquellas ciudades<sup>6</sup>.

### 1.3.1 Criterios de definición de las ciudades intermedias

*Tres criterios definen usualmente las ciudades intermedias:*

- la extensión demográfica, con grandes variaciones de un país a otro (como de un autor a otro), pero con una noción de "talla critica" a partir de la cual la organización de la ciudad se "vuelve más compleja";
- la oferta en servicios, equipamientos y actividades que permite, por una parte, acoger a poblaciones migrantes de diferentes orígenes, y por otra parte, asegura a la región cercana servicios necesarios al desarrollo económico, social y cultural;
- la localización territorial de la ciudad intermedia, que le otorga un rol motor determinante en la animación regional y la intermediación con las otras escalas de la red urbana.

Es decir que si la noción de ciudad mediana se refiere fundamentalmente a criterios cuantitativos (demografía, extensión espacial y en algunos casos densidad de ocupación territorial e inmobiliaria), la ciudad intermedia se define fundamentalmente por sus funciones económicas, sociales y culturales, políticas, jugando un rol de relevo entre el medio rural y las ciudades de estratos superiores de las redes urbanas o entre grupos de ciudades.

### 1.3.2 Hacia una tipología de ciudades intermedias

Existe una gran diversidad de ciudades intermedias relacionadas con diferentes situaciones locales o regionales (en función del lugar en el cual se encuentran, el modo de inserción en el espacio, las estructuras económicas y sociales y las relaciones que mantienen con otras ciudades). De modo muy general, se pueden distinguir 5 formas de ciudades intermedias (BOLAY, PEDRAZZINI, 1999, p.8):

1. Las **ciudades aisladas en zonas débilmente urbanizadas**, situadas fuera de la influencia directa de las grandes aglomeraciones pero que aseguran, para la región circundante, todo tipo de servicios;
2. Las **ciudades que forman parte de una conurbación** en las cuales sus habitantes tienen el sentimiento de pertenecer a una misma comunidad, pero cuyo desarrollo depende de la integración a un conjunto relacionado con otro nivel de la armadura urbana;
3. Las **ciudades satélites o periféricas** de una gran aglomeración urbana, cuyos problemas se definen ante todo con relación a la "ciudad madre" y a la dinámica urbana que ésta genera;

---

<sup>6</sup> No se trata de proponer una clasificación rígida, sino de identificar criterios que den cuenta de la diversidad y de las variaciones del espectro de la intermediación. También se podría hablar de categorización.



4. Las **ciudades cuyo desarrollo esta estrechamente ligado a una razón económica bien particular y localizada** (por ejemplo un centro industrial, minero, turístico);
5. Las **aglomeraciones que pertenecen a un grupo de ciudades** de tamaño medio separadas entre sí por unas decenas de kilómetros constituyendo, de hecho, un "conjunto urbanizado" (racimos de ciudades) en el cual se reparten las diferentes funciones urbanas.

En el seno de las redes urbanas, las ciudades intermedias de los países en desarrollo pueden ser identificadas a través de una serie de funciones repetitivas, sea cual fuere el contexto nacional en el que se encuentran. Hardoy y Satterthwaite (1986) proponen algunos puntos de referencia, como por ejemplo algunas funciones socio-económicas siempre presentes, generalmente implantadas desde el período colonial: representación de la administración pública central, nudo de comunicación ligado a las grandes aglomeraciones, equipamientos de carácter regional, actividad nacional de abastecimiento, centro de comercialización de productos agrícolas, etc. Evidentemente, dichas funciones pueden evolucionar y desplazarse de una ciudad a otra, repercutiéndose así sobre el rol de cada ciudad en la jerarquía urbana.<sup>7</sup>

Esta primera clasificación tipológica basada fundamentalmente en las dimensiones y las escalas de intermediación no es sin embargo suficiente. En el capítulo 2 del presente informe se aborda el conjunto de funciones de intermediación urbana, proponiéndose un análisis más completo como base para una clasificación tipológica.

---

<sup>7</sup> Hardoy y Satterthwaite citan el ejemplo de Potosí, Bolivia, ciudad que en 1640 era un centro de producción minero y de negocios de plata y estaño al nivel internacional contando entonces con 160.000 habitantes. Las evoluciones de tecnologías de extracción y los precios del mercado internacional repercutieron directamente en el tamaño y las funciones de esta ciudad que, en 1910 contaba con 21.000 residentes y al final de los años 80 con un total de 45.000 (HARDOY Y SATTERTHWAITE, 1986, p. 291).

## **CAPITULO 2**

### **EL PROYECTO DE MONITOREO**

---

#### **2.1 UN PROCESO DE INVESTIGACION ACCION CON SOCIOS LOCALES**

El presente proyecto de investigación-acción llamado "Monitoreo de ciudades intermedias" ha sido elaborado conjuntamente por el Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y el Caribe (PGU ALC) y el Instituto de Investigación sobre el Medioambiente Construido, del Departamento de Arquitectura de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne (IREC-DA/EPFL) y financiado por la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) (con aportes del PGU ALC, el IREC y de los equipos locales y regionales). El proyecto ha sido realizado bajo la supervisión de COSUDE y su coordinación fue asegurada por el PGU ALC y el IREC.

Las diferentes acciones llevadas a cabo en América Latina han contado con el respaldo del PGU y de diferentes instituciones de anclaje regional: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, México DF (COPEVI); AGORA XXI, Brasil; Centro de Investigaciones CIUDAD, Ecuador; IPES Promoción del Desarrollo Social.

Tal como se ha dicho en el capítulo anterior, un mejor conocimiento del fenómeno de intermediación constituye un abordaje fundamental para los actores urbanos, tanto sociales como institucionales, en su voluntad de promover un crecimiento equilibrado y equitativo de sus ciudades a través del entendimiento de los desafíos que afrontan como habitantes y gestores de las ciudades intermedias. Por lo tanto, las distintas instituciones implicadas en el marco del presente proyecto, han unido sus esfuerzos para trabajar en asociación con las autoridades públicas locales y diferentes organizaciones de la sociedad civil en las ciudades en las cuales se ha implementado el monitoreo.

Los actores involucrados en el proyecto han trabajado de manera complementaria, a partir de diferentes roles. La coordinación general de las diferentes fases ha sido realizada por el PGU ALC y el IREC-DA/EPFL. Las instituciones de anclaje regional han contribuido en la preselección de los estudios de caso y en la animación y puesta en marcha del monitoreo en las ciudades seleccionadas como recurso, colaborando al mismo tiempo en la redacción de los informes de monitoreo. Cabe destacar el papel de COPEVI en la fase inicial del diseño metodológico de la investigación, la formulación de los elementos conceptuales y la preselección de los estudios de caso. Los socios locales por su lado, organismos públicos y privados, han sido los responsables de la recolección de datos durante el monitoreo.

Los objetivos del proyecto de Monitoreo de Ciudades intermedias son:

- Contribuir a la construcción del conocimiento sobre la noción de intermediación desde una visión regional, identificando la existencia de diferentes "tipos de ciudades intermedias" y detectando las ventajas y debilidades comparativas que dichas ciudades presentan para su desarrollo en el marco territorial de referencia: rural y diferentes escalas de las redes urbanas (micro regional, nacional, internacional).
- Elaborar una metodología de monitoreo de ciudades intermedias para la puesta en marcha de observatorios participativos locales como una fuente permanente de información para la ciudad. Dichas informaciones constituyen elementos fundamentales para la toma de decisiones en materia de gestión urbana y la definición e implementación de políticas públicas de desarrollo urbano, y socioeconómicas, en un marco de gobernabilidad participativa.

## 2.2 MONITOREAR LA INTERMEDIACIÓN, ¿PARA QUÉ?

El monitoreo es un **proceso programado y permanente** que requiere de recolección y análisis de **información, tanto cuantitativa como cualitativa**, con el fin de obtener una visión plural y actualizada de la realidad que se quiere conocer. Para esto, es necesario construir una metodología de monitoreo, es decir, definir cuales son las informaciones que deberán ser recolectadas, cómo y con qué frecuencia se hará dicha recolección, quienes serán las instituciones y personas implicadas y sobre todo, cómo se utilizarán las informaciones obtenidas.

La construcción de la metodología de monitoreo tuvo en cuenta tanto la definición de las dimensiones o criterios, variables e indicadores que se pretendía utilizar, como también las modalidades concretas en las que se implementaría dicho monitoreo, como ser: instrumentos operativos para la recolección de datos, fuentes de información, frecuencia del relevamiento de datos, constitución de equipos ejecutivos de monitoreo y sus modos de relación con los diferentes actores sociales (es decir, la identificación de los responsables directos del monitoreo que constituirían el equipo ejecutivo y los procesos de intercambio entre dicho equipo, las autoridades públicas, los diferentes organismos implicados y la población).

En el marco del presente proyecto, **la construcción e implementación de un sistema de monitoreo de Ciudades Intermedias ha permitido a los gobiernos locales y los diferentes actores urbanos, conocer las ventajas y debilidades comparativas propias de cada ciudad e identificar los procesos de transformación de sus ciudades relacionados con los intercambios que las mismas mantienen con su entorno territorial (rural y diferentes escalas de las redes urbanas).**

**Esta comprensión deberá facilitar la toma de decisiones relativas a la gestión urbana, tendientes a atenuar los impactos negativos que resultan de la intermediación entre la ciudad y su entorno y, sobre todo, reforzar aquellos aspectos de la intermediación que se revelen benéficos para el desarrollo de la ciudad y de la sociedad en su conjunto.**

Al mismo tiempo, la identificación de los diferentes tipos de ciudades intermedias (escala y criterios) y las informaciones recogidas a través del monitoreo, han contribuido a la construcción del conocimiento sobre la problemática de la intermediación.

## 2.3 LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN, ALGUNAS PRECISIONES

Tal como explican Bolay y Pedrazzini (BOLAY, PEDRAZZINI, 1999b)<sup>8</sup>, la investigación acción ha sido, desde sus orígenes, un intento de superar la separación entre la lógica del conocimiento y la lógica de la acción, las cuales habían sido generalmente consideradas como antagónicas, siendo la primera una lógica de investigación pura, de laboratorio en alguna medida y la segunda, una lógica de intervención, de terreno (RESWEBER, 1995). Más importante aún, se pensaba generalmente que una y otra no podían ser producto de un mismo investigador: la investigación y la acción eran dos profesiones diferentes, reprochándose mutuamente ya sea su aspecto “ social ” ya sea su aspecto “ torre de marfil ”.

Se trata de un debate antiguo, iniciado en los años 60, momento histórico en el cual se legitima formalmente la investigación-acción. A partir de allí, diferentes orientaciones, diferentes “ escuelas ” se han ido desarrollando y consolidando y han sido validadas o criticadas con mayor o menor énfasis por los medios científicos y profesionales: imposibilidad de llenar el vacío que existe entre científicos profesionales y miembros del grupo estudiado, pedagogía disfrazada en método de conocimiento, reducción del rol de

---

<sup>8</sup> Las reflexiones del presente apartado resumen el análisis sobre el tema presentado por los autores en el libro de referencia.

investigador al de un animador social son algunas de las opiniones de los especialistas formuladas acerca de la investigación-acción.

Dentro de este proceso se puede identificar la emergencia del movimiento llamado investigación-acción participativa, como una metodología en la cual los investigadores invitan a algunos miembros del grupo a participar en todas las fases del proceso de investigación, desde su elaboración inicial a la aplicación práctica de los resultados, pasando por la recolección y análisis de datos (WHYTE, 1996). Se trata de una tendencia generalizada actualmente, basada en la idea que la integración del grupo relacionado directamente con el problema estudiado garantizará mejores resultados. Dentro de esta metodología se puede también encontrar diferentes “escuelas”, yendo de quienes defienden la participación total de dicho grupo, a aquellos que proponen una participación de los actores locales durante la implementación de acciones posteriores a la fase de investigación conducida por el investigador.<sup>9</sup>

Actualmente, la investigación-acción no aparece como un método único y definitivo, sino que se presenta como un campo de investigación y de reflexión en el que se pueden identificar algunos criterios principales: abordaje global, lógica de asociación, objetivos de cambio social, interdisciplina y dialéctica entre la investigación y la acción (GOYETTE, LESSARD-HÉBERT, 1987).

En el marco del proyecto que nos ocupa, sería pertinente hablar de un proceso de “investigación participativa”, que ha implicado activamente tanto investigadores científicos como diferentes grupos de actores de la sociedad civil, organizaciones de base, el sector privado e instituciones nacionales de las ciudades intermedias estudiadas, quienes han sido asociados en la fase de definición de los ejes de monitoreo e implementación del mismo, a través de la creación de Observatorios Locales de Monitoreo. Dicho proceso de investigación participativa deberá conducir a la formulación de instrumentos de “acción” para la gestión urbana y la definición e implementación de políticas públicas de desarrollo, en el marco de una gobernabilidad participativa.

## **2.4 LOS OBSERVATORIOS LOCALES PARTICIPATIVOS DE MONITOREO**

Tal como hemos dicho el monitoreo se realizó en el marco de Observatorios Locales Participativos. Se trata de espacios en los cuales participan diferentes organismos e instituciones de la sociedad, creados con el objetivo de recolectar colectivamente los datos relevantes necesarios para el monitoreo. La modalidad puesta en marcha permite así a todos los actores implicados, disponer de una fuente de datos permanente de libre acceso. No es el poder público o una institución universitaria o científica recolectando informaciones pertenecientes a otros organismos, sino que se trata de un esfuerzo conjunto de los diferentes actores sociales, que ponen a disposición de la ciudad entera sus conocimientos y los datos relevantes para su sector pudiendo, simultáneamente, beneficiarse de dichas informaciones de manera permanente.

Los Observatorios han permitido, durante la duración del proyecto de Monitoreo de Ciudades Intermedias, lograr un mayor compromiso de todos los sectores de la sociedad gracias a su participación en un proyecto común.

Cabe señalar que, tratándose precisamente de un proyecto de investigación-acción-participación, el abordaje empírico realizado sobrepasa los límites estrictos de la construcción del conocimiento para integrarse en un proceso continuo que permita capitalizar los resultados en el marco de la gestión urbana. En ese sentido es de esperar

---

<sup>9</sup> Orlando Fals Borda afirma que con la IAP los métodos adquieren otra dimensión y se afirma positivamente la escuela de la experiencia en busca de sistematización y de nuevas aplicaciones prácticas (FALS BORDA, 1985).

que los Observatorios se conviertan en espacios permanentes de monitoreo en cada una de las ciudades.

## 2.5 CUESTIONES DE INVESTIGACION

El proceso de conocimiento de la intermediación basado en una visión integral ha permitido, a lo largo de la presente investigación-acción, identificar con mayor claridad las bases que sustentan el desarrollo de las ciudades intermedias, focalizándonos en los sectores prioritarios para cada una de ellas. Dos grandes cuestiones de investigación han dirigido el estudio:

- ¿Cuáles son las dimensiones que permiten identificar una ciudad intermedia, sobre las que pueda construirse una tipología de dicha escala de la red urbana?
- ¿Cuáles pueden ser los criterios que permiten determinar de manera objetiva las características de cada ciudad investigada?

Este primer diagnóstico condujo a abordar un segundo nivel de investigación, que puede ser formulado como una tercera cuestión de nuestro estudio:

- ¿De qué manera los actores urbanos integran los elementos de intermediación observados en la ciudad en su estrategia de desarrollo?

Para finalizar, una cuarta cuestión ha sido considerada, la cual representa en cierto modo la culminación del programa:

- ¿En qué medida los instrumentos utilizados por los actores urbanos permiten una planificación y gestión urbana adecuadas? ¿Cómo podemos conjuntamente mejorarlos y complementarlos para facilitarles la comprensión, el monitoreo, la planificación y la gestión de sus actividades urbanas en un marco de desarrollo sostenible relacionado con su entorno?

Antes de presentar el cuerpo de hipótesis que han sido confrontadas a diferentes casos concretos durante el proceso de investigación-acción, presentaremos algunas consideraciones que han servido de base para avanzar en las primeras dos grandes cuestiones de nuestra investigación.

## 2.6 ELEMENTOS PARA UNA CLASIFICACIÓN TIPOLOGICA

Tal como ha sido presentado en el capítulo anterior, la diversidad de situaciones locales o regionales del fenómeno de intermediación permite hablar de tipos de ciudades intermedias, siendo las dimensiones y las escalas, aspectos relevantes para una primera clasificación posible<sup>10</sup>.

Esta noción de “tipo” y los elementos a través de los cuales puede definirse, constituye uno de los aspectos centrales de la construcción del conocimiento sobre el fenómeno de intermediación, objetivo principal del presente proyecto.

En ese sentido cabe señalar que cada ciudad refleja un proceso histórico de urbanización con características particulares de origen y de evolución. Sobre esta base es posible identificar tipos representativos de ciudades intermedias y tentativamente, indicar los criterios que configuran las tipologías.<sup>11</sup> Esta clasificación tipológica, basada en el rol o

---

<sup>10</sup> Ver punto 1.3.2: Hacia una tipología de ciudades intermedias.

<sup>11</sup> En los estudios de caso, las ciudades seleccionaron para el monitoreo una serie de roles o conjunto de funciones, sin hablar específicamente de la noción de tipología.

conjunto de funciones no es exhaustiva, pero permite configurar 11 tipos representativos para América Latina, tal como se describen a continuación<sup>12</sup>.

| <i><b>Tipo</b></i>                          | <i><b>Criterios</b></i>  |
|---|--|
| 1 <b>Mercado regional</b>                   | La ciudad juega un papel motor de producción y de intercambio de bienes y servicios en el marco económico de comercio local y regional.  |
| 2 <b>Centro de servicios</b>                | La ciudad ofrece una serie de servicios públicos (centros de salud, escuelas superiores, etc.) y privados (bancos, comercios, centros recreativos, etc.) para la colectividad urbana y las poblaciones vecinas.  |
| 3 <b>Capital regional</b>                   | La ciudad abarca las distintas instituciones políticas y administrativas de niveles provincial y nacional para un territorio dado.   |
| 4 <b>Polo económico</b>                     | La ciudad desarrolla una estrategia concertada a nivel nacional e internacional de centro de producción industrial y de comercialización a gran escala. Invierte en las infraestructuras necesarias.   |
| 5 <b>Centro turístico</b>                   | La ciudad aprovecha de sus ventajas comparativas (localización, recursos naturales, patrimonio histórico, cultura, etc.) para promover actividades ligadas con el turismo nacional y/o internacional.  |
| 6 <b>Nudo de comunicación</b>               | La ciudad juega, por su localización estratégica y a través del desarrollo de infraestructuras adaptadas, un papel motor en el intercambio de personas, bienes e informaciones en las 3 escalas de intermediación.   |
| 7 <b>Periferia metropolitana</b>            | El desarrollo de la ciudad es incluido en una dinámica superior ligada directamente a su integración a una zona metropolitana y/o a una red urbana a nivel nacional y/o internacional.   |
| 8 <b>Interfase nacional / internacional</b> | La ubicación geográfica de la ciudad (zona fronteriza, litoral, ciudades-estados, etc.) y su estrategia de desarrollo (zonas francas, maquiladoras, turismo internacional) le otorga un papel predominante de relacionamiento con lógicas internacionales. |

<sup>12</sup> Se trata de ejemplos propositivos que no pretenden abarcar de manera exhaustiva la totalidad del espectro de la intermediación. Una ciudad puede pertenecer a más de un tipo simultáneamente.

|    |                                   |   |
|----|-----------------------------------|---|
| 9  | <b>Miembro de una conurbación</b> | El desarrollo de la ciudad depende de su integración a un conjunto que se relaciona con otro nivel de la armadura urbana. Sus habitantes sin embargo comparten el sentimiento de pertenecer a una misma comunidad diferenciada. |
| 10 | <b>Mancomunidad de ciudades</b>   | Constituido por un grupo de pequeñas ciudades aledañas en una región, ejerciendo entre ellas una influencia mutua.  |
| 11 | <b>Ciudades región</b>            | Constituido por regiones urbanas en zonas de urbanización difusa.   |

## 2.7 HIPÓTESIS DE TRABAJO

Nuestra investigación y las propuestas de monitoreo que han sido implementadas, se basan en un sistema de hipótesis, es decir, una serie de ideas y precisiones sobre el fenómeno de intermediación que, confrontadas a los datos extraídos de las ciudades seleccionadas como estudios de caso, nos permiten afinar nuestra percepción del fenómeno.

Dichas hipótesis pueden ser enunciadas de la siguiente manera:

- 2.7.1 Las ciudades intermedias se definen básica y principalmente por sus funciones frente a un entorno territorial y humano de referencia (lo regional, lo nacional y lo internacional) y no únicamente por sus características demográficas y morfológicas (tamaño físico y densidad).
- 2.7.2 El concepto de intermediación contempla un espectro amplio y diverso de ciudades. A partir de la determinación de algunas variables claves, podremos enunciar una forma tentativa de tipología de ciudades intermedias (incluyendo su especificidades - la multidimensión de la intermediación - y la amplitud de esta interacción).
- 2.7.3 Las ciudades juegan un papel determinante entre la zonas rurales y las redes urbanas, representando un polo motor tanto a nivel económico como a nivel socio-demográfico. En el ámbito económico, las ciudades intermedias son centros de transacción entre las actividades rurales y los servicios comerciales y administrativos de tipo urbano. Al nivel socio-démográfico, las ciudades intermedias representan zonas de asentamiento para inmigrantes de origen rural en vías de urbanización.
- 2.7.4 Las ciudades intermedias configuran, en el marco de las redes urbanas, un espacio particular en el cual encontraremos una solidaridad entre actores locales (de tipo social, institucional y político) frente a agentes externos (representantes del Estado nacional o de las grandes empresas nacionales o internacionales), que puede facilitar la consolidación de una identidad propia y la definición de estrategias de concertación en el manejo de la ciudad (gobernabilidad local).
- 2.7.5 Las ciudades intermedias engendran tipos de conflictos sociales y políticos distintos de los encontrados en las grandes metrópolis: están relacionados, por una parte, a la confiscación regional del poder político y de los recursos existentes y, por otra parte, (fenómeno más reciente), a un eventual rol competitivo que pueden jugar frente a las metrópolis, en el marco de la globalización mundial de la economía. Los conflictos metropolitanos en cambio, están más directamente ligados a la alta segregación económica, social y territorial que caracteriza esas urbes.

- 2.7.6 Por sus especificidades sociales y urbanísticas, las ciudades intermedias representan un entorno privilegiado para la definición y la puesta en marcha de una planificación regional sostenible ligando el crecimiento urbano, el equilibrio territorial y una dinámica positiva de relacionamiento rural-urbano.
- 2.7.7 La participación activa (socio-política y técnica) de todos los actores, incluidos los más desfavorecidos, es indispensable en todo "proyecto urbano". La creación e implementación de abordajes metodológicos innovadores son indispensables para garantizar la construcción de espacios reales de concertación y negociación que permitan satisfacer las aspiraciones de todos los sectores
- 2.7.8 Frente a las escalas superiores de la red urbana, las ciudades intermedias pueden poner énfasis sobre ciertas ventajas comparativas, pero padecen también de ciertas debilidades que deben superar para volverse competitivas.

*Al nivel de las ventajas, podemos citar los elementos siguientes:*

El proceso de descentralización administrativa y política favorece el auge de las ciudades intermedias; la globalización de los mercados económicos y la liberalización de las reglas ofrecen nuevas armas a las ciudades intermedias; las nuevas tecnologías de comunicación facilitan la integración de las ciudades intermedias en las redes nacionales e internacionales.

*Los mayores obstáculos que enfrentan las ciudades intermedias son:*

La debilidad de los recursos humanos, técnicos y financieros no permiten sacar una total ventaja del nuevo rol otorgado a las instituciones públicas locales en el marco de la descentralización; en muchos casos las ciudades intermedias viven en una gran dependencia jurídica y política frente a los Gobiernos nacionales y provinciales que les impide desempeñar un rol innovador en el desarrollo de su territorio; en el ámbito económico un cierto aislamiento físico-espacial de las ciudades intermedias se repercute en una débil inversión productiva; la planificación territorial y las reglas de ordenamiento regional son a menudo decididas a un nivel superior sin tomar en cuenta las especificidades de las ciudades intermedias.

Otros obstáculos están marcados por un débil acceso y uso de la información, por un marcado clientelismo y conservadurismo.

## **2.8 CONCEPTOS CLAVES: ROLES, DIMENSIONES, VARIABLES, INDICADORES Y ESCALAS DE LA INTERMEDIACIÓN**

Antes de describir los diferentes elementos que identifican cada uno de estos aspectos de la intermediación, pensamos útil proponer una definición de esos términos<sup>13</sup> :

El **rol** representa el conjunto de funciones que la ciudad desempeña

- a distintas escalas,
- tanto al nivel de su gestión interna como a través de su dinámica de relacionamiento con el entorno exterior,
- en el marco de actividades concretas como a nivel de las representaciones construidas por los propios actores sobre su ciudad.

---

<sup>13</sup> Puede ocurrir que algunos de los términos empleados sea definido de manera diferente en cada contexto local, llamando por ejemplo a veces variables a lo que aquí se llama indicadores. La proposición siguiente tiene entonces el objetivo no sólo de definir los conceptos, sino de unificar los términos utilizados para cada uno de ellos en el marco del presente proyecto.



Según su dinámica, su historia, su localización territorial y su integración a las redes urbanas de intercambio, una ciudad puede desarrollar distintos roles (en coherencia o en contradicción unos con otros).

Ejemplo : una ciudad puede focalizar su actuación presente y planificar su porvenir como centro turístico y, al mismo tiempo, como polo de desarrollo industrial.

Las **dimensiones** de la intermediación se refieren:

- al **campo sectorial de referencia** en el cual se van a identificar las variables y los indicadores que permitirán medir la importancia del fenómeno en un marco predefinido y limitado, en interacción con otras dimensiones.

Ejemplo : la dimensión económica está siempre presente al explicar algunos de los grandes rasgos que identifican la intermediación de una ciudad con su entorno. Dicha dimensión está en interfase con las políticas públicas y los movimientos demográficos.

Las **variables** de la intermediación son:

- **criterios sectoriales de identificación de las dinámicas de intermediación** que permiten desagregar una dimensión global en sus distintas características claves para la comprensión del fenómeno.

Ejemplo : las migraciones rurales-urbanas (ya sea permanente o se trate de movilidad diaria o pendular de la población) representan una variable de primera importancia para la comprensión de la dimensión demográfica de una ciudad, identificando la dinámica poblacional que esta urbe tiene con su entorno.

Los **indicadores** de la intermediación son:

- **elementos que permiten evaluar la amplitud de una variable en una dimensión específica** de la intermediación. Dichos índices se obtienen a partir de fuentes de información y de métodos de recolección de datos, que podrán ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa.

Ejemplo : la descripción de las instituciones públicas, a través de su nivel de representación (de lo local hasta el nivel internacional) y de su funcionamiento, permite medir la importancia decisional que tiene una ciudad en el ámbito provincial y/o nacional en su dimensión político-institucional.

Las **escalas** de la intermediación pueden ser definidas como:

- **el marco de referencia territorial (tanto espacial como político-institucional)** en el cual se desarrollan, bajo distintas formas, las funciones de intermediación de una ciudad en una época dada. Según los roles de la ciudad y las dimensiones estudiadas, varias escalas de intermediación pueden adicionarse.

Ejemplo : la escala (micro) regional comprende la interacción entre la ciudad y su hinterland rural que la rodea, el cual le sirve de cuenca de abastecimiento de productos agropecuarios, de reserva de mano de obra, de zona recreativa y/o de protección ecológica, como también de mercado para la venta de bienes manufacturados y de servicios a la colectividad.

### 2.8.1 Caracterización de la intermediación en el marco de la investigación

Los esquemas básicos que presentamos a continuación ofrecen las indicaciones esenciales que han servido de base para evaluar e interpretar la intermediación urbana en las ciudades estudiadas.<sup>14</sup>

#### ***Dimensiones de intermediación***

Las principales dimensiones de la intermediación son :

| <i><b>Dimensión</b></i>            | <i><b>Descripción</b></i>  |
|------------------------------------|--|
| <b>1 Demográfica</b>               | Abarca toda la dinámica poblacional de una ciudad, teniendo en cuenta tanto la fertilidad natural de una población como los flujos migratorios de individuos entre zonas rurales y zonas urbanas o entre ciudades.   |
| <b>2 Económica</b>                 | Relativa a todas las actividades de producción y de intercambio de bienes y servicios, como también al marco regulador en el cual se inscriben.  |
| <b>3 Político-institucional</b>    | Involucra tanto las estructuras políticas, administrativas y técnicas representativas de los distintos poderes públicos (local, provincial, nacional), la producción de normas y reglas promulgadas por estas instancias, como las relaciones entre esas representaciones y los grupos organizados de la sociedad.   |
| <b>4 Servicios y equipamientos</b> | Identifica las infraestructuras y equipamientos realizados en el marco de una determinada política pública definida por autoridades competentes (en asociación o sin asociación con organismos de la sociedad) y puestos a disposición de una comunidad humana bajo la forma de servicios a la colectividad (destinados a la población urbana y exterior).   |
| <b>5 Medio-ambiental</b>           | Relativo al abastecimiento, uso, tratamiento y evacuación de recursos naturales en relación directa con el tejido construido urbano; en términos de política, de gestión y de impacto (ecológico, social, económico) tanto en los lugares de origen, a nivel local de transformación, como a través de sus efectos a un nivel supra-urbano.  |
| <b>6 Gestión del territorio</b>    | Formalmente, se trata de la definición por normas y reglas, y de su aplicación por planes, de la organización racional y sectorizada del uso del espacio físico, a través del reconocimiento de diferentes actividades humanas, en un marco predefinido sobre un territorio de referencia. A esta visión formal deben agregarse los modos “informales” de ocupación de porciones de dicho territorio.<br>Los conflictos entre esas lógicas “tecnocráticas” y |

<sup>14</sup> La lista aquí expuesta no es exhaustiva y tiene un carácter referencial que busca presentar ejemplos de posibles campos de análisis. Cada uno de los equipos locales seleccionó algunas dimensiones, variables e indicadores aquí expuestos o incluyó otros para el monitoreo de los roles de intermediación elegidos para la ciudad.

|   |                 |  |
|---|-----------------|--|
|   |                 | “comunitarias” implican una redefinición de la coherencia de la gestión territorial, a través de modos de concertación entre los actores involucrados en los procesos. |
| Se presentan a continuación otras dos dimensiones, las cuales son más difíciles de circunscribir a través de variables e indicadores. |                 |  |
| 7   | <b>Social</b>   | Relativo a las dinámicas sociales de relación entre los residentes urbanos y otros grupos de población exteriores a las urbes estudiadas.                              |
| 8   | <b>Cultural</b> | Identifica las distintas formas de expresión que caracterizan una ciudad, a partir de influencias endógenas o exógenas presentes o pasadas.                            |

### ***Variables de intermediación***

Algunas de las variables de intermediación identificadas preliminarmente como relevantes de las dimensiones precitadas son:

|   | <b><i>Dimensión</i></b>          | <b><i>Variables</i></b>   |
|---|----------------------------------|---|
| 1 | <b>Demográfica</b>               | 1.1 Crecimiento demográfico global<br>1.2 Saldo migratorio<br>1.3 Orígenes y destinos de los flujos migratorios   |
| 2 | <b>Económica</b>                 | 2.1 Sectores económicos<br>2.2 Crecimiento económico global y sectorializado<br>2.3 Mercados de importación y de exportación (zonas y productos)<br>2.4 Estrategias de desarrollo económico de la ciudad              |
| 3 | <b>Político-institucional</b>    | 3.1 Instituciones locales, instituciones regionales, instituciones nacionales, instituciones supra-nacionales activas en la ciudad<br>3.2 Marco legal y reglamentario<br>3.3 Vida pública (partidos, etc.)            |
| 4 | <b>Servicios y equipamientos</b> | 4.1 Infraestructuras y equipamientos por sectores<br>4.2 Nivel y calidad de cobertura (frente a necesidades y demandas sociales)<br>4.3 Servicios (modos de organización y de gestión, público, mixto, privado, etc.) |
| 5 | <b>Medio-ambiental</b>           | 5.1 Infraestructuras urbanas medioambientales<br>5.2 Origen e importancia del uso urbano de los distintos recursos naturales  |

|          |                               |   |
|----------|-------------------------------|---|
|          |                               | 5.3 Degradación medioambiental  |
|          |                               | 5.4 Impacto urbano y extra-urbano de la contaminación de los recursos naturales y del tejido construido |
| <b>6</b> | <b>Gestión del territorio</b> | 6.1 Métodos de planeación   |
|          |                               | 6.2 Instrumentos de concepción y seguimiento de la gestión territorial                                  |
|          |                               | 6.3 Coordinaciones inter-actores  |
|          |                               | 6.4 Espacios de referencia (límites urbanos, micro-regional, provincial, nacional)                      |
| <b>7</b> | <b>Social</b>                 | 7.1 Interrelación de los habitantes urbanos con grupos de población externa                             |
|          |                               | 7.2 Políticas públicas de inserción social y participación  |
| <b>8</b> | <b>Cultural</b>               | 8.1 Cantidad y calidad de oferta cultural en la ciudad  |

### ***Indicadores***

Los indicadores cualitativos y cuantitativos más fiables para medir las variables son los siguientes (su selección, su priorización y su posible uso dependen de la accesibilidad y de las características propias de cada ciudad):

| <b><i>Variables</i></b> |  | <b><i>Indicadores</i></b>  |
|-------------------------|--|--|
| <b>1</b>                | <b>Dimensión demográfica</b>                         |  |
| <b>1.1</b>              | <b>Crecimiento demográfico global</b>                | Cantidad de población (desagregación por edad y por sexo)<br>Evolución en el tiempo<br>Tasa de crecimiento anual               |
| <b>1.2</b>              | <b>Saldo migratorio</b>                              | Número de inmigrantes y de emigrantes<br>Evolución en el tiempo<br>Tasa de crecimiento anual                                   |
| <b>1.3</b>              | <b>Orígenes y destinos de los flujos migratorios</b> | Regiones nacionales y extranjeras de <ul style="list-style-type: none"> <li>• procedencia</li> <li>• destino</li> </ul>        |
| <b>2</b>                | <b>Dimensión Económica</b>                           |  |
| <b>2.1</b>              | <b>Sectores económicos</b>                           | Repartición sectorial (primaria, secundaria, terciaria) <ul style="list-style-type: none"> <li>• por masa producida</li> </ul> |

|            |   |  |
|------------|---|--|
|            |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• por personas activas en el sector</li> </ul>  |
| <b>2.2</b> | <b>Crecimiento económico global y sectorializado</b>  | <p>Evolución en el tiempo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• por sector</li> <li>• por valor financiero</li> </ul>   |
| <b>2.3</b> | <b>Mercados de importación y de exportación (zonas y productos)</b>   | <p>Origen y destino de los bienes y servicios importados y exportados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• por zona geográfica</li> <li>• por valor financiero</li> </ul> <p>Importancia relativa en el producto interno de la ciudad</p>  |
| <b>2.4</b> | <b>Estrategias de desarrollo económico de la ciudad</b>   | <p>Lineamientos de políticas económicas</p> <p>Estructuras de promoción económica</p> <p>Actores involucrados en el proceso</p> <p>Actuación</p>   |
| <b>3</b>   | <b>Dimensión Político Institucional</b>   |  |
| <b>3.1</b> | <b>Instituciones locales, instituciones regionales, instituciones nacionales, instituciones supra-nacionales activas en la ciudad</b> | <p>Identificación de las instituciones políticas y administrativas</p> <p>Evaluación de su actuación</p>   |
| <b>3.2</b> | <b>Marco legal y reglamentario</b>  | <p>Descriptivo de los textos de referencia relativo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• funciones oficiales de la ciudad en el marco local, regional, nacional</li> <li>• organización de las relaciones entre la ciudad y los niveles superiores e inferiores de la estructura jerárquica política</li> </ul> |
| <b>3.3</b> | <b>Vida pública</b>   | <p>Identificación de los organismos representativos de la vida pública</p> <p>Identificación de los puntos de consenso y de conflicto entre actores</p> <p>Formas de resolución de los problemas urbanos entre actores</p>   |
| <b>4</b>   | <b>Dimensión servicios y equipamientos</b>  |  |
| <b>4.1</b> | <b>Infraestructuras y equipamientos por sectores</b>  | <p>Censo de las infraestructuras y equipamientos urbanos de ámbito local y supra-local</p>   |
| <b>4.2</b> | <b>Nivel y calidad de cobertura (frente a necesidades y demandas sociales)</b>  | <p>Evaluación de la calidad de la oferta (fiabilidad, modernidad, sofisticación, mantenimiento, costo)</p> <p>Evaluación de la amplitud del nivel de cobertura (general o por sectores)</p>  |

|            |  |  |
|------------|--|--|
|            |  | geográficos)   |
| <b>4.3</b> | <b>Servicios (modos de organización y de gestión, público, mixto, privado, etc.)</b>                       | <p>Identificación de los servicios a la colectividad</p> <p>Modos de gestión : administración pública, empresas públicas autónomas, empresas mixtas, empresas subordinadas, empresas privadas</p> <p>Identificación de los usuarios (locales y extra-urbanos)</p>  |
| <b>5</b>   | <b>Dimensión Medioambiental</b>  |  |
| <b>5.1</b> | <b>Infraestructuras urbanas medioambientales</b>   | Identificación de las infraestructuras y servicios medioambientales existentes y previstos (agua, desechos, aire, suelo)   |
| <b>5.2</b> | <b>Origen e importancia del uso urbano de los distintos recursos naturales y energéticos</b>               | <p>Localización de las regiones de abastecimiento</p> <p>Cuantificación del uso</p>  |
| <b>5.3</b> | <b>Degradación medioambiental</b>  | Causas y mayores formas de contaminación medioambiental  |
| <b>5.4</b> | <b>Impacto urbano y extra-urbano de la contaminación de los recursos naturales y del tejido construido</b> | <p>Efectos de la contaminación urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• al nivel de los individuos</li> <li>• al nivel de la producción económica</li> <li>• al nivel del patrimonio construido</li> <li>• al nivel de la atraktividad de la ciudad</li> </ul> <p>Impacto directo o indirecto en las regiones de abastecimiento y en las zonas exteriores afectadas por la contaminación</p> |
| <b>6</b>   | <b>Dimensión Gestión del Territorio</b>  |  |
| <b>6.1</b> | <b>Métodos de planeación</b>   | <p>Resultados obtenidos en materia de planeación</p> <p>Amplitud de la planeación (sectorial, intersectorial, global)</p> <p>Métodos de previsión, de manejo de la información, de aplicación y de toma de decisiones</p>  |
| <b>6.2</b> | <b>Instrumentos de concepción y seguimiento de la gestión territorial</b>                                  | Instrumentos utilizados (recursos humanos, equipamientos, organización, etc.)  |
| <b>6.3</b> | <b>Coordinaciones inter-actores</b>  | <p>Identificación de los actores involucrados</p> <p>Compromisos entre actores</p> <p>Modos de colaboración</p> <p>Puntos de convergencia / divergencia</p>  |
| <b>6.4</b> | <b>Espacios de referencia (límites urbanos, micro-regional, provincial, nacional)</b>                      | Delimitación de los espacios cubiertos por la planeación urbana de manera global y sectorial (local, regional, nacional)   |

|            |  |   |
|------------|--|---|
|            |  | sectorial (local, regional, nacional)   |
| <b>7</b>   | <b>Dimensión Social</b>  |   |
| <b>7.1</b> | <b>Interrelación de los habitantes urbanos con grupos de población externa</b> | Proyectos de integración social focalizados en esta población<br><br>Identificación y localización de los equipamientos urbanos y sociales, públicos o privados, compartidos por los diversos sectores de población |
| <b>7.2</b> | <b>Políticas públicas de inserción social y participación</b>                  | Identificación de planes, programas y proyectos de asistencia e integración social, públicos u otros<br><br>Modos de gestión<br><br>Resultados  |
| <b>8</b>   | <b>Dimensión Cultural</b>  |   |
| <b>8.1</b> | <b>Cantidad y calidad de oferta cultural en la ciudad</b>                      | Tipos de establecimientos culturales<br><br>Actividades culturales<br><br>Participación de la población en actividades culturales   |

### ***Escalas de intermediación***

La intermediación urbana se desarrolla a diferentes escalas, dependiendo de la dinámica propia de cada ciudad y de las distintas dimensiones estudiadas. En cada situación real que examinamos, podemos encontrar que el impacto de la intermediación se focaliza en una escala única, o bien en varios niveles territoriales a la vez :

| <b><i>Escala</i></b>   | <b><i>Descripción</i></b>   |
|------------------------|---|
| <b>Escala regional</b> | <p>Se trata de las relaciones establecidas entre una ciudad y su entorno directo, tanto en las relaciones urbano-rurales (hinterland), como en el caso de las relaciones entre ciudades de diferentes escalas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• al nivel social, como una población tejiendo lazos complejos e intensos entre lo rural y lo urbano,</li> <li>• al nivel económico, como un sector de producción y de comercialización agropecuario, fabril y de servicios que relaciona la economía rural y la economía urbana,</li> <li>• al nivel territorial e infraestructural, como un conjunto espacial organizado por una sociedad humana a fin de valorizar su ocupación y extender relaciones sociales y económicas,</li> <li>• como al nivel político-institucional.</li> </ul> |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Escala nacional</b>      | Se trata de las relaciones establecidas entre una ciudad y el territorio nacional, a través de su integración a redes urbanas y sus relaciones con las distintas regiones que constituyen este espacio de referencia, en el marco de las diferentes dimensiones de la intermediación.   |
| <b>Escala internacional</b> | <p>Se trata de las relaciones establecidas entre una ciudad y el resto del mundo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de manera autónoma y proactiva,</li> <li>• en el marco de una estrategia superior (usualmente de nivel nacional),</li> <li>• dándole un rol específico ligado directamente a lógicas mundiales, favoreciendo o afectando el desarrollo de dicha ciudad.</li> </ul> |



## CAPITULO 3

### DIFERENTES REALIDADES PARA UN MISMO FENOMENO: LA INTERMEDIACION

#### PRESENTACION DE LOS ESTUDIOS DE CASO

---

#### 3.1 PARTICULARIDADES DEL ANALISIS EN LAS CIUDADES SELECCIONADAS

En el marco del presente proyecto el fenómeno de intermediación ha sido analizado en 4 ciudades de la región América Latina y Caribe: Camilo Aldao en Argentina, Maranguape, en Brasil, Manta y Cuenca en Ecuador. En cada caso, el estudio se realizó en relación con 3 ejes estratégicos para la ciudad, priorizados por los propios actores locales, los cuales fueron analizados en sus diferentes dimensiones y variables.<sup>15</sup> Los análisis son muy diferentes entre sí, no sólo porque cada ciudad responde a características tipológicas particulares, sino también por las modalidades particulares de apropiación de los lineamientos metodológicos generales de la investigación y la diversidad de los actores locales implicados en cada caso.<sup>16</sup> Las diferencias reflejan al mismo tiempo las múltiples percepciones del fenómeno de intermediación.

Los ejes seleccionados por cada ciudad para el análisis son siguientes<sup>17</sup>:

| <i><b>Ciudad</b></i>           | <i><b>Ejes seleccionados para el análisis de la intermediación</b></i> |
|--------------------------------|--|
| <b>Camilo Aldao, Argentina</b> | Mercado regional de la producción agropecuaria y la microempresa       |
|                                | Centro promotor de la Cultura y Educación                              |
|                                | Red ambiental de reciclaje de residuos sólidos domiciliarios           |
| <b>Maranguape, Brasil</b>      | Comunicaciones y flujos diarios de personas (origen y destino)         |
|                                | Sectores de actividad económica  |
| <b>Manta, Ecuador</b>          | El puerto  |
|                                | El turismo   |
|                                | La zona metropolitana  |
| <b>Cuenca, Ecuador</b>         | Turismo  |
|                                | Creación de empleos y generación de ingresos                           |
|                                | Sistema de información para el desarrollo                              |

A continuación se presenta la síntesis, realizada por los equipos locales, de los resultados del monitoreo obtenidos en cada caso.

---

<sup>15</sup> Ver en anexo los criterios para la selección de las ciudades y el proceso metodológico adoptado.

<sup>16</sup> En términos del acompañamiento científico local por ejemplo, en Camilo Aldao no fue posible contar con la participación directa de la Universidad, habiéndose trabajado con el respaldo de la ONG (Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas) y el INTA (Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias). En Manta la presencia de la Universidad ha sido débil, el equipo estuvo compuesto básicamente por la Municipalidad con respaldo político de muchas instituciones. En Maranguape la presencia de la Universidad y de la ONG local Agora XXI, con experiencia en investigación, han dado un sustento metodológico y técnico importante. En Cuenca el trabajo de investigación fue realizado desde la Universidad, a través del Postgrado de Integración regional con el seguimiento y acompañamiento de la Municipalidad.

<sup>17</sup> La definición de los ejes de análisis y la conformación de los equipos locales implicados en los Observatorios se realizó en cada ciudad en el marco de 1 seminario que contó con la participación de las instituciones coordinadoras del proyecto. Un resumen del proceso metodológico se incluye en el anexo 1.

## 3.2 CAMILO ALDAO, ARGENTINA<sup>18</sup>

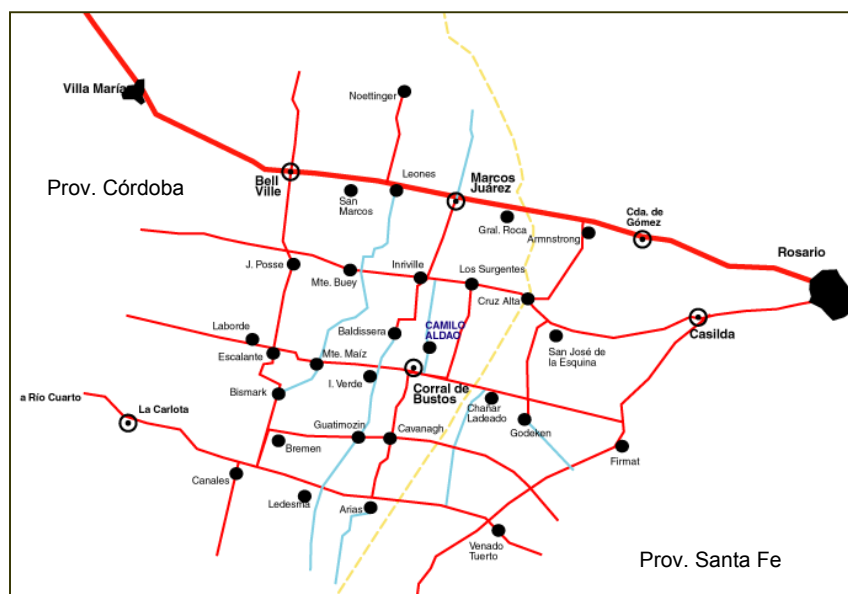
### 3.2.1 Perfil de ciudad

Camilo Aldao, Argentina, está localizada en el corazón de la Zona Núcleo Agrícola de la pampa húmeda, una de las áreas de mayor porcentaje de producción de cereales de Argentina. Se encuentra en el sudeste de la Provincia de Córdoba, en el Departamento de Marcos Juárez, y tiene una población total de 5.302 hab. (1998). La localidad se encuentra a 33°07'30" de latitud Sur. 62°05'50" de longitud Oeste a una altura de 106m sobre el nivel del mar. Camilo Aldao se encuentra a 60 Km de la ciudad de Marcos Juárez que es cabecera del Departamento, que comprende 21 ciudades y a 320 Km de la ciudad de Córdoba. La distancia a la Capital Federal es de 450 Km con acceso por rutas provinciales, nacionales y autopista. A Rosario de la provincia de Santa Fe, ciudad portuaria, se está a 170 Km y a Río IV se está a 220 Km.

La ciudad conforma una "mancomunidad de ciudad" que tiene influencia sobre otras poblaciones que integran el Departamento de Marcos Juárez, así como también de otras localidades de la vecina provincia de Santa Fe, que en su conjunto tienen más de 100.000 habitantes. La prestación de servicios de la región se encuentra interconectada para el caso de las redes de energía eléctrica, gasoductos, agua potable, rutas provinciales. La Intendencia Municipal de Camilo Aldao participa activamente en diversas instancias políticas como son los Foros de Intendentes, de Concejales y Legisladores de la Provincia y en redes intermunicipales de reciclado de residuos domiciliarios, para la instalación de una planta de asfaltado de rutas, de educación vial y otras redes regionales de actividades culturales, deportivas, de servicios de bromatología y de microemprendimientos.

La región de Camilo Aldao se encuentra orientada principalmente a la producción agropecuaria, la cual ha experimentado profundos cambios en las últimas décadas: se han incrementado las producciones de soja, maíz, trigo y se ha desplazado la ganadería. Esta situación ha dado lugar a un deterioro de las condiciones socioeconómicas de los pequeños y medianos productores rurales durante la década de los 90, los cuales se han desplazado hacia las pequeñas y medianas localidades de la región.

#### LOCALIZACIÓN DE CAMILO ALDAO, ARGENTINA



<sup>18</sup>

Responsables de la elaboración del documento de monitoreo: *Municipalidad de Camilo Aldao*: Teresa Sunde, Miriam Dreyer, Carlos Carignano; *Plan Estratégico de Camilo Aldao*: María Angélica Sbarbanti; *Coordinadores de las comisiones de trabajo*: Enrique Tarquini, Leandro Cassinotti, Mónica Dellacroce.

### 3.2.2 Resultados del monitoreo

#### ***Mercado Regional de la Producción Agropecuaria y la Microempresa***

La región de Camilo Aldao está comprendida en lo que se denomina La Pampa Húmeda y su principal actividad económica y generadora de fuentes de ingresos tradicionalmente la constituyó y lo sigue siendo la actividad agropecuaria, sus producciones primarias, lo inherente al valor agregado de las mismas y su comercialización, dado que se haya inserta en una región muy fértil de la pampa húmeda, donde las condiciones climáticas benignas ofrecen buenas posibilidades para el desarrollo de la actividad agrícola - ganadera extensiva (de cereales oleaginosos que se exportan). La cría de animales vacunos y porcinos que se comercializan en la región y al resto del país, son motoras de industrias y empresas que generan la actividad económica de la región.

#### Proceso de regionalización

La marcha del proceso de regionalización ha cobrado un gran impulso en estos últimos tiempos. Se está generalizando la comprensión de que gran parte del desarrollo económico y social depende de estas acciones en conjunto, de la capacidad de cooperación y del mayor conocimiento de la realidad de la región y agentes económicos que componen la misma.

La política de integración, los avances tecnológicos y los cambios en la forma de encarar el desarrollo económico están generando un nuevo escenario. El Plan Estratégico<sup>19</sup> de desarrollo es el punto de partida de todos estos cambios en la medida que regionalizar es constituir una estrategia entre jurisdicciones regionales a fin de aprovechar oportunidades y asumir nuevos retos dentro de este contexto.

Recientemente se ha constituido el Corredor Productivo Del Sudeste integrado por pequeños empresarios entre otros, con el objetivo de elaborar políticas conjuntas. En esa oportunidad se presentó la iniciativa de poner en marcha un matadero frigorífico de pequeños animales como conejos, nutrias y chinchillas con sede en nuestra localidad. Este proyecto solucionaría el problema de la matanza a un número importante de localidades vecinas originando nuevos e importantes flujos de intermediación.

#### Principales flujos de intermediación

El 70% de los flujos de intermediación de insumos y productos agropecuarios se canalizan desde y hacia el puerto de la Región Centro a la que pertenece Camilo Aldao: el Puerto Rosario. Se extiende sobre una franja del Río Paraná, con calado oceánico de 32 pies, lo que lo hace adecuado para transferencia de cargas en la región. Almacena el 67.7% de la capacidad nacional en almacenaje de granos y subproductos y casi todas las pequeñas empresas de la región tienen allí su terminal de recorrido. Algunas empresas como el matadero y frigorífico están gestionando la aprobación de SENASA (organismo que regula la distribución nacional de productos) para poder llegar al mencionado puerto y desde allí seguir por el corredor del MERCOSUR, ya que el 80% de su producción sale hacia las grandes ciudades.

Otras empresas metalúrgicas de pequeña escala ya han superado las fronteras nacionales; tal es el caso de *Cena e hijo* fabricantes de esparcidores de granos y paja para las cosechadoras de siembra directa, acoplados playos y de hacienda multi propósito, tanque de PVC que llegaron a Brasil y desde el 2000 a la República Oriental del Uruguay. En una situación semejante se encuentra la empresa *Scolari Nant e hijos* que desde 1909 se dedica a la producción de pulverizadores, bebederos y anillos nasales para cerdos, etc. y que han

---

<sup>19</sup> El Plan Estratégico es una instancia creada en 1997 para la formulación de un plan Estratégico de Desarrollo Local ; agrupa a diversos actores de la sociedad local y cuenta con el apoyo y respaldo de la Universidad de Córdoba, la ONG CEPA y el INTA.

realizado entregas al MERCOSUR y a España, el resto de su producción se comercializa con las grandes ciudades y pueblos vecinos en un pequeño porcentaje.

### Relaciones de intermediación

Camilo Aldao no cuenta con la localización de una gran industria sino que puede decirse que es una sumatoria de muchas y pequeñas microempresas que dieron lugar a su carácter tan particular. A través de sondeos regionales realizados en la intimidad de muchos hogares se detectó que la decisión frente al desempleo que convive con entre los camilenses pasó por “encontrar una posibilidad de emprender un micro negocio”.

Las actividades agropecuarias se encuentran orientadas a 3 tipos de actividades: la ganadería vacuna, la agricultura y la agricultura urbana.

La **ganadería** es una actividad que está mostrando importantes cambios, especialmente en materia de genética animal. No obstante, en términos cualitativos durante este último período se produjo una caída sobre los inventarios locales. En la localidad se cuenta actualmente con 7.421 cabezas de ganado vacuno, los cuales son destinados a la reproducción, comercialización directa en la categoría de invernada en los mercados de Liniers (Bs. As.) y Santa Fe, al tambo y a la faena.

La **actividad agrícola** está dominada por el cultivo de cereales y oleaginosas, siendo la soja el principal cultivo, seguido por maíz, trigo y en menor proporción por especies forrajeras. Cereales de invierno, avena y cebada y los de verano, sorgo, mijo y moha. Este sector se caracterizó por mostrar permanentes cambios durante los últimos años. Entre los aspectos cuantitativos sobresale el incremento en los rindes por hectárea, una cuestión estrechamente asociada a la incorporación de tecnología, tanto en maquinarias y equipos, como a la utilización de fertilizantes.

Se puede diferenciar dos grandes interrelaciones que se encuentra en este sector, uno con respecto a insumos como herbicidas, semillas etc. y otro relativo al destino que se le da a la materia prima. En la primera se es totalmente dependiente de la ciudad de Rosario, la distribución del mismo se realiza a través de casas cerealeras o cooperativas y con respecto a la segunda es productor de trigo, maíz y soja, (son los cultivos con mayor poder de siembra en la zona), lo cual se exporta, a través de los mismos entes distribuidores de insumos, hacia el mercado de Rosario y al Molino harinero de la ciudad de Justiniano Pose.

La **agricultura urbana** aparece como una alternativa de sectores campesinos que migran a la localidad. Las actividades en ésta área son : a) la cría de vacunos para ordeño, los huertos familiares, la cría de aves para autoconsumo ; b) el Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios ; c) la fábrica de dulces artesanales en la Escuela Especial Municipal ; d) el matadero ; y e) la cría de gallinas y conejos a nivel comercial.

La producción resultante de esta actividad está destinada principalmente al consumo local pero ha logrado establecer una amplia red de interrelaciones entre actores locales, regionales, nacionales e internacionales. Al Municipio se le reconoce su capacidad de gestión para atraer la atención de Universidades, programas nacionales y provinciales, el INTA, ONGs e instituciones crediticias, a pesar de encontrarse en un lugar alejado de los centros urbanos de poder ha sabido articular las potencialidades del pueblo con las oportunidades de financiamiento y promoción que los distintos proyectos encarados requirieron.

También se reconoce como importante y decisiva la intervención del municipio en la gestión de créditos con la finalidad de promocionar micro emprendimientos. Las actividades beneficiadas fueron: criaderos de pollos parrilleros, gallinas ponedoras, cerdos y cultivo hortícola.

### ***Centro Promotor de la Cultura y Educación***

La actividad educativa y cultural ha estado desde sus orígenes presente en la vida de los camilenses. *"La identidad camilense es heredera directa del proceso de inmigración piamontés de finales del siglo pasado. Este es un sello cultural indiscutible, que luego de muchas generaciones se ha visto atenuado, pero que sin lugar a dudas signa todo análisis que se haga sobre el pueblo. Esto determina una identidad colectiva de mucho apego a las tradiciones, que rescata valores como el trabajo, la religión y por sobre todo la familia."* (del documento del Plan Estratégico de Camilo Aldao, 1997.)

Los inmigrantes y fundadores de la ciudad siempre dieron importancia a la educación y cultura, por ello hay una gran animación socio-cultural por parte del Gobierno Municipal, lográndose la integración de las diversas instituciones educativas, como también de los distintos grupos de expresiones culturales locales y regionales.

En una encuesta realizada en el marco del Plan Estratégico la población relevada identificaba a las instituciones educativas y culturales en primer lugar dentro de las "cosas que más valora" de la ciudad.

A partir de haber identificado y monitoreado a) la Integración y Recursos Humanos, b) los Recursos Materiales y c) la Prevención como indicadores relevantes del área de Educación y Cultura que hacen a la intermediación, los representantes de las numerosas instituciones y organizaciones culturales y educativas existente en la localidad han destacado como características sobresalientes de este eje, en lo que respecta a educación: el nivel general de instrucción de la población, sus numerosas actividades de tipo formal y no formal, a nivel local y regional que desarrollan periódicamente, el trabajo integrado interinstitucional llevado adelante en distintas áreas, los convenios celebrados con organismos regionales, provinciales y nacionales que le han dado a Camilo Aldao una presencia mas allá de sus límites, convirtiéndola en referente de algunas actividades culturales como son la Fiesta Zonal del Teatro – Festival de música y artesanía – que anualmente se desarrollan en la localidad, encuentros deportivos.

La Reforma Educativa del año 1995 aparece como una oportunidad que ha posibilitado un trabajo de interrelación de las escuelas de la localidad entre sí y éstas con las de la región a través de la constitución del funcionamiento de redes de intercambios. Así mismo las pasantías instrumentadas y contempladas en la misma, ha permitido vincular la actividad educativa con las organizaciones públicas y privadas económicas, culturales y sociales de la comunidad y la región.

Todas las Instituciones Educativas, además de cumplir con sus propios Proyectos Educativos se abren y vinculan con los otros Centros de Educación sistemática y asistemática de la localidad (ej.: Unión de Cooperadoras), de la región y áreas dependientes de la Municipalidad (Cultura, Salud, Ambiente) y empresas privadas.

Se advierte así mismo una apertura de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a la participación de la comunidad, que se refuerza con la política global en la materia llevada adelante por el Municipio, que ha determinado la creación del área Municipal de Cultura.

Desde la localidad se desarrolla un serio trabajo de inserción e integración a la vida cultural de la región a través de la organización denominada Consejo Regional de Cultura del Sudeste Cordobés (Departamentos Unión y Marcos Juárez), del cual Camilo Aldao es miembro activo desde su formación en el año 1993.

Por otro lado y a partir de la apertura en la localidad de nuevos espacios para el desarrollo de la actividad cultural, como el Centro Cultural Municipal y la Sala de Teatro de El Libertablas y por sobre todo, debido al trabajo planificado que la gente comenzó a desplegar desde esos lugares, se iniciaron importantes vínculos con organismos gubernamentales de la Provincia (Agencia Córdoba Cultura – Coordinador del Arte Teatral Independiente de

Córdoba – Consejo Provincial del Teatro) y de la Nación (Instituto Nacional del Teatro – Comisión Nacional de Bibliotecas Populares).

Los eventos que más inserción y convocatoria tienen en la región son (sobre todo en lo que respecta a participantes activos, más que al público)

- Festival Regional de Música Popular y Artesanías, que reúne aproximadamente 150 artistas (músicos, bailarines, cantantes etc.) y artesanos de toda la región
- Fiesta Regional del Teatro, en la que participan alrededor de 100 actores, directores, técnicos, talleristas de otras localidades de la región, la cual abarca el sudoeste cordobés y de la provincia de Santa Fé

En ambos casos, fuera del momento de su actuación, estas personas se convierten en público, además de amigos o familiares que acompañan a algunas de ellas.

- Cursos, Talleres o Encuentros puntuales (Ej. Encuentro Regional de Artistas Plásticos (año 1999: 50 participantes) Encuentro Regional de Escritores (año 2000: 45 participantes), Curso Regional de Artes Visuales (año 2000 – 36 participantes)

En cuanto a los Establecimientos Educativos, el alumnado de otras ciudades con el que se cuenta se da más por el hecho de que sus familiares se han radicado aquí por distintas causas (trabajo, familia, etc.) que por la oferta educativa. En el caso del CEICA., en estos momentos tiene en su matrícula 5 alumnos de otras localidades que requieren el tratamiento específico que aquí se brinda (Ej. Estimulación temprana.)

### ***Red Ambiental de Reciclaje de Residuos Sólidos Domiciliarios***

El tratamiento de la problemática de los residuos urbanos en Camilo Aldao ha adquirido una dimensión que lo convierte en uno de los ejes claves de desarrollo local, generador de múltiples vínculos con poblaciones vecinas y actores regionales e internacionales, dado que a partir de atender a la solución de los mismos se ha logrado movilizar a toda la población en el programa de reciclado integrándose a una red de actores de orden regional, nacional e internacional, en la cual la localidad ha sido tomada como modelo. Desde el inicio de la gestión de gobierno actual (diciembre de 1992) se comenzó a atender los temas relacionados con el Medio Ambiente. Se planificó un trabajo de sensibilización con las Instituciones educativas de la ciudad lográndose en todos estos años la consolidación del proyecto original, traducido hoy en que el 87 % de la población separa los residuos orgánicos de inorgánicos en origen.

La comisión abocada al estudio de este eje ha identificado como indicadores de intermediación relacionados al Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios (P.U.P.R.S.D.), a los aspectos que tienen que ver con la población involucrada, los productos obtenidos, los recursos utilizados, el poder generado, el medio ambiente saneado, la calidad del servicio ofrecido.

El P.U.P.R.S.D. tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de la población a través de la educación comunitaria y la reorganización de los recursos humanos y materiales para el manejo adecuado de los residuos. El Plan se basa en la ejecución de tres etapas: a) de Sensibilización a la población, en la cual se organiza a los integrantes de la comunidad (red institucional, formación de Ecoclubes), para que realicen la etapa b) referida a la selección diferenciada en origen (domicilio) de los residuos, que consiste en separar las fracciones orgánicas de las inorgánicas y su posterior recolección diferenciada por parte del Municipio, c) la comercialización de las distintas fracciones, producto de la separación y en el caso de los orgánicos, de su transformación en compost previo a la comercialización.

El mismo forma parte del Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios (P.U.P.R.S.D.) que se desarrolla en mas de 100 Municipios y Comunas de la República Argentina y otras radicadas en los países de Chile, Panamá Brasil y Costa Rica. Esta experiencia se inició en 3 municipios de la República Argentina en el año 1992 con el

auspicio de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario, la Fundación del Sur y el Centro de Estudio de Acción Ambiental. El Municipio de Camilo Aldao se adhirió a este Plan Nacional a través de la firma de un convenio en el año 1995.

Se pueden mencionar como socios en la implementación del Plan a los siguientes actores: Ecoclubes, las escuelas, las amas de casa, el Centro de Estudio y Acción Ambiental, el Municipio, la Red de Atención Primaria Ambiental (APA), Ecoocop (Cooperativa de 12 Municipios creada con el fin de comercializar los productos resultantes del Plan).

La Ecocoop, presidida por el Intendente de Camilo Aldao, ha desarrollado actividades de gestión de recursos habiendo logrado subsidios del Ministerio de Trabajo de la Nación para empleos temporarios para tareas en plantas de tratamiento de residuos en:

- 8 localidades de la red, 3 personas cada una durante 6 meses, para trabajo en residuos orgánicos.
- 6 localidades de la red, 3 personas cada una durante 6 meses, para trabajo en plásticos.
- Renovación del programa de empleo para las 8 localidades de la red, 3 personas cada una durante 6 meses, para trabajo en residuos orgánicos

Al nivel de organizaciones regionales y locales el Plan ha sido vehículo para relacionarse con ONGs como la Fundación del Sur con sede en Buenos Aires, el Centro de Acción Ambiental de Rosario, el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas de Rosario. También el Plan ha actuado como articulador de otros proyectos complementarios como son los de Agricultura Urbana en la localidad que ha atraído la atención de actores externos a la localidad.

Camilo Aldao a través de este plan ha adquirido una trascendencia internacional muy fuerte al ser tomada como modelo en varios congresos internacionales, como el celebrado en Quito, Ecuador en abril de 2000 en el Seminario de "La Agricultura Urbana del Siglo XXI" organizado por el PGU como muestra de actividades de agricultura urbana que incluyen, entre otros temas, el manejo de residuos sólidos orgánicos y compost. Habiendo estado presente en eventos celebrados en Chile, Costa Rica y Brasil.

A través del Plan se ha tenido la posibilidad de relacionarse con Organismos internacionales - como son la OPS, OMS, Naciones Unidas a través de sus programas Hábitat y Gestión Urbana, IDRC, FAO, IPES y la Agencia Española de Cooperación Internacional - que ha posibilitado acceder a nuevos programas de apoyo.

### ***Reflexiones a partir de los resultados del monitoreo***

La información generada a partir de la caracterización realizada, ha permitido facilitar el conocimiento de los flujos de comercialización de los distintos rubros que se producen desde y hacia Camilo Aldao, reflexionar sobre las potencialidades, oportunidades y amenazas productos de la interrelación que se efectúa en las distintas escalas analizadas, detectar posibles socios no explorados hasta el momento, como así también la posibilidad de reorientar actividades.

El conocer los flujos de intercambio comerciales fue la información que mejor posibilitó conocer como actúa la localidad frente al exterior, saber hacia donde llegan los productos generados en Camilo Aldao, como así también conocer la dependencia de insumos y alimentos que tienen con respecto al exterior. Información que brinda elementos para diseñar políticas de desarrollo.

La intermediación e integración productiva y comercial con otras regiones, el país y el exterior genera ventajas como son las posibilidades de llegar a otros mercados, colocar productos, generar divisas, asociarse con otros microemprendedores, obtener mayor información del mercado. En algunos casos permite integrarse con otras empresas, posibilitando una mayor escala que permite bajar costos de producción y abrir nuevos mercados.

La integración a escala regional fortalece la economía a esa escala con la posibilidad de ocupar mano de obra local. Así mismo advierten como desventaja que en algunos rubros existe una competencia regional, que hay una desprotección de las pequeñas empresas y no pueden competir con las más grandes que trabajan reduciendo costos por su mayor escala. Aquí se plantea el problema de la globalización en la cual si bien se abren las posibilidades de acceder a un mercado mundial, las que se encuentran mejor posicionadas son empresas grandes, que no es el caso de las que están radicadas en la región de Camilo Aldao.

En un sondeo realizado a las empresas locales, señalan como desventaja también que el hecho de abrirse a nuevas fronteras les obliga a modernizarse, capacitarse, realizar estudios de mercados. Actividades nuevas que le generan mayores costos, temores, producto de la incertidumbre y la dependencia de variables que no manejan.

Se plantea para este sector, como situaciones conflictivas, las posibilidades de que pueden generarse intereses económicos contrapuestos, cambios en la forma de llevar adelante el desarrollo económico despersonalizadas, vinculados a actitudes individualistas y de falta de sensibilidad humana y social.

Para un futuro análisis se puede tomar el grado de influencia a escala regional de los diferentes emprendedores, la sustentabilidad de la intermediación y el grado de dependencia de la interrelación.

Con respecto al eje Centro Promotor de la Cultura y Educación, los integrantes de este grupo concluyeron que la red de información de cada institución y las actividades realizadas dentro del Plan Estratégico permitieron tener información de como actúa la ciudad frente al exterior, advertir las potencialidades que constituye el hecho de trabajar en conjunto y como se puede traducir la misma en actividades de tipo local y regional.

Sirvió además para darse cuenta de la cantidad de actividades desarrolladas, que analizadas en forma individual no se valorizan y advertir dificultades existentes en algunas áreas que a partir de haberlas detectado y analizado, se puede trabajar a partir de ahora para superarlas, como puede ser la falta de equipamiento específico para la realización de ciertas actividades (Ej. Cine), la falta de recursos o deficiencias edilicias necesarias para desarrollar actividades de intermediación cultural.

El mapa de interrelaciones institucionales y de actividades realizadas al nivel regional y provincial fue la que aportó una visión clara de cómo participa la localidad en el aspecto cultural y educativo frente al exterior. Las ventajas de la intermediación que se valorizan como positivas son las posibilidades de acceder a capacitación, el intercambio de experiencias con otras instituciones y organizaciones y el apoyo económico logrado por parte de organismos oficiales y entidades privadas.

Las desventajas que se advierten en la relación con otras instituciones externas a Camilo Aldao están relacionados con la captación que se advierte por parte de las ciudades de mayor población de los proyectos creativos ofrecidos desde organismos oficiales y privados provinciales y nacionales en las cuales las localidades pequeñas pierden oportunidades y recursos. Se vuelve a hacer notar las desventajas que Camilo Aldao tiene al nivel de competencia producto de su menor tamaño poblacional.

Con relación a los conflictos que se generan en la intermediación quienes están directamente involucrados en el área, señalan que los mismos se dan cuando imperan actitudes relacionadas al individualismo o se introducen cuestiones ajenas a la problemática educativa y cultural constituyendo un ejemplo cuando se anteponen intereses de tipo políticos.

Se señala a tener en cuenta para futuros análisis, los aspectos relacionados con los medios de prensa y difusión, la divulgación del lugar de origen de la intermediación y profundizar el conocimiento de las demás ciudades.



En cuanto al grupo que trabajó dedicado a la Red Ambiental de Reciclaje de Residuos Sólidos Domiciliarios, los integrantes han planteado que la información relevada relacionada a la intermediación, ha permitido conocer con mayor claridad cómo está posicionada la ciudad frente al exterior en la temática del medio ambiente, sus fortalezas y debilidades.

En cuanto a las ventajas de la intermediación se señala que en general las actividades relacionadas con la misma, son las que han permitido el crecimiento de la propuesta tanto en Camilo Aldao como en las restantes localidades, existiendo un sinergismo producto del intercambio de experiencias en distintos niveles: a) el que se da a nivel de ecoclubes de otras localidades de la región y el país, entre jóvenes que trabajan por una mejor calidad de vida en cada localidad a través del voluntariado b) a nivel de técnicos del Plan que les permite ajustar el proceso de reciclado, c) a nivel de autoridades quienes acuerdan estrategias de acción y negociación comunes, d) en el área de la comercialización, que a través de la Ecocoop (cooperativas de Municipios) han encontrado un mecanismo por el cual se integran y adquieren mayor poder de negociación ante las empresas recicladoras compradoras de los insumos y que ha permitido gestionar una planta de reciclaje de plásticos a nivel regional, como también la generación de empleo en ciudades pertenecientes a la Red.

Como desventaja de la intermediación desarrolladas en las distintas escalas (regional, nacional e internacional) se plantea los diferentes niveles de compromisos que se presentan entre los integrantes de la red, que se traduce en demanda de esfuerzos adicionales para quienes tienen un mayor grado de compromiso como es el caso de Camilo Aldao. Así mismo, al tratarse de proyectos en los cuales los resultados se logran a mediano y largo plazo, se señala como desventaja la necesidad de dar una permanente respuesta a dar soluciones inmediatas dado el grado de degradación ambiental alcanzada en la región generado por los basurales sin tratamientos.

Entre quienes implementan el Plan al nivel regional, nacional e internacional se detecta la existencia de conflictos cuando no se cumplen los principios de la organización basados en la solidaridad, cooperación, mutualismo entre los actores. En este sentido se han producido conflictos en casos de operaciones comerciales individuales o por parte de representantes gubernamentales que han querido obtener un rédito político del proyecto.

Se plantea para un análisis futuro a tomar en el tratamiento del presente eje, los aspectos relacionados con el tema legal asociado a la problemática Medio Ambiente, la divulgación y aplicación de las leyes ya existentes, como así también el análisis de la introducción a las mismas de los tratamientos de reciclado con regímenes de promoción.

Analizando los tres ejes en su conjunto podemos afirmar que existe un grado de interrelación importante entre los mismos, si se considera el flujo de relaciones hacia y desde la localidad que han generados los mismos, a partir de la cual Camilo Aldao ha trascendido como ciudad tanto por sus cualidades productivas, como culturales y humanas.

Partiendo que la base de una comunidad y sus posibilidades de crecimiento están dadas por el nivel de instrucción logrado por la misma, es importante destacar como influencia hacia los otros ejes, el rol que en Camilo Aldao, desde sus orígenes como ciudad, ha jugado el aspecto cultural y educativo.

Si se analiza cada eje con respecto a los demás podemos observar como se relacionan, integran hasta llegar en algunos casos a constituirse interdependientes unos de otros.

A modo de ejemplo, tomando el eje correspondiente a Mercado Regional de la Producción, podemos ver el rasgo cultural presente en el perfil de los microempreendedores puesto de manifiesto en su creatividad y habilidad para negociar, como así también observar como, cada vez mas los aspectos productivos y ambientales se relacionan, encontrándose en el punto de generación de tecnologías limpias y en la valoración creciente de los productos ecológicos. En este sentido existe un grado de relación directa entre el eje productivo y de la Red Ambiental en la producción de subproductos del reciclado y su posterior

comercialización como es el caso del compost y aquellos subproductos de las distintas fracciones inorgánicas que se venden en la zona de Rosario.

También podemos afirmar que existe una íntima relación entre el eje cultural y la Red Ambiental, basada en que todo el accionar del Plan de Reciclado de Residuos Domiciliarios y la red construida al nivel regional, nacional e internacional esta apoyada en el aspecto educativo (formal y no formal). Aquí tanto las actividades como los actores están fuertemente ligados al sistema educativo.

A manera de conclusión se puede señalar que algunos de los elementos que configuran a la región de Camilo Aldao como intermedia son:

- Su ubicación geográfica dentro de la Pampa Húmeda, que reúne las condiciones excelentes para el desarrollo económico-productivo de la producción agropecuaria.
- La distancia a los grandes centros que le permite tener vida independiente en los distintos órdenes sociales, educativos, económicos y de crecimiento personal.
- La infraestructura urbana dotada de servicios de agua, electricidad urbana y rural, provisión de gas en red, calles pavimentadas, alcantarillado, rutas a los distintos centros urbanos y puertos.
- Instituciones educativas de nivel primario, secundario y su vía de comunicación con otros centros de perfeccionamiento de nivel terciario. Centro educativos de enseñanza no formal en otras disciplinas que hacen al crecimiento personal.

### **3.2.3 Descripción del proceso**

La elección de los ejes para el monitoreo de Camilo Aldao en sus relaciones de intermediación surge como resultado del taller “Monitoreo de Ciudades Intermedias” realizado entre el 7 y 8 de Diciembre de 2000 en Camilo Aldao donde los participantes pertenecientes a las distintas instituciones de la localidad definieron tres ejes de intermediación, que son: 1) Mercado Regional de la Producción Agropecuaria y la Microempresa, 2) Centro Promotor de la Cultura y Educación y 3) Red Ambiental de Reciclaje de Residuos Sólidos Domiciliarios. Las actividades generadas a partir de estos ejes le han permitido a Camilo Aldao mantener con la región, la provincia de Córdoba y las vecinas, el resto del país y el exterior una movilización de recursos económicos y humanos que son la base de la dinámica de crecimiento de la población. El Observatorio local participativo, (Grupo de monitoreo) fue conformado con los participantes al taller inicial de la siguiente forma:

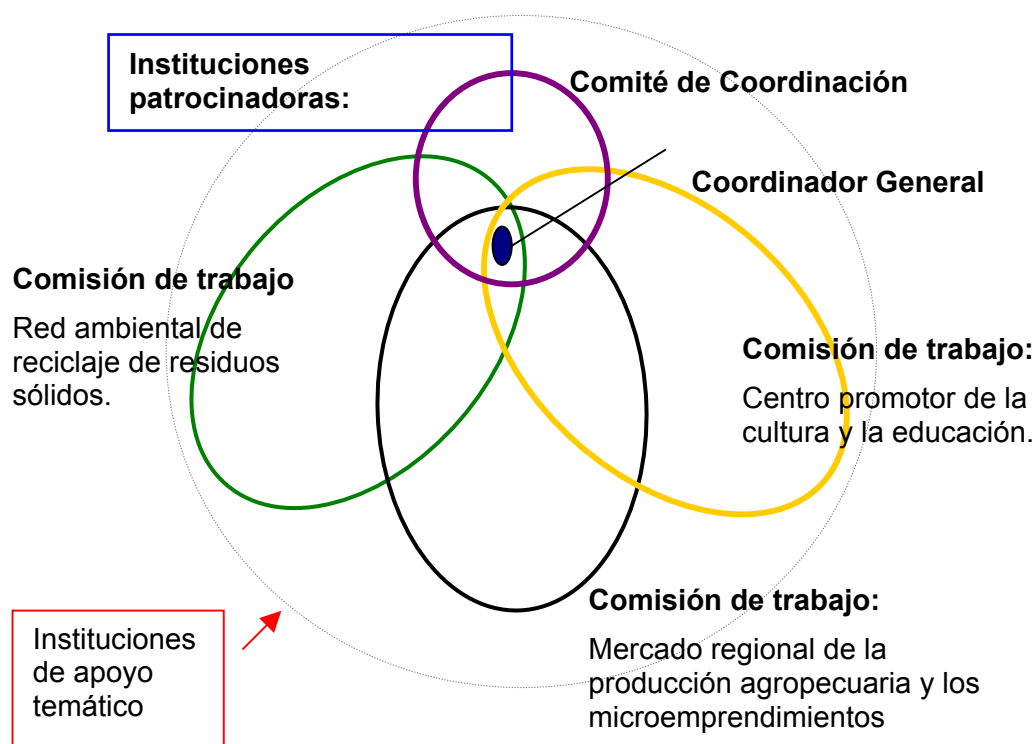
- **COMITE COORDINADOR:**  
Representantes de la Municipalidad  
El Plan Estratégico de Desarrollo.  
Coordinadores de las Comisiones de Trabajo.
- **COMISIONES DE TRABAJO:**  
Mercado Regional de la Producción Agropecuaria y de la Microempresa.  
Red Ambiental de reciclaje de Residuos Sólidos Domiciliarios.  
Centro Promotor de la Cultura y Educación.

Actualmente se mantiene la estructura inicial del Observatorio Local, sumándose en el proceso de la investigación dos integrantes a la Comisión de Cultura y Educación.

En cuanto a los elementos que han permitido el funcionamiento del Observatorio Local podemos mencionar:

- La predisposición por el trabajo en equipo.
- La interacción permitió indagar el objeto de conocimiento desde diferentes ópticas.
- Cada integrante del Grupo tuvo claridad sobre su función y aporte a la tarea a partir de un acuerdo común realizado durante el taller inicial y de la disponibilidad individual e institucional para el trabajo grupal.
- El trabajo apuntó a la producción grupal como al aprendizaje individual.
- Las comisiones de trabajo se constituyeron en verdaderos espacios de reflexión para el análisis y la búsqueda de nuevas metas.

De manera esquemática se puede graficar las relaciones establecidas en el observatorio local participativo de la siguiente manera:



La capitalización y apropiación a futuro del proceso desencadenado por la conformación del observatorio radica en el mantenimiento de un espacio de participación ciudadana, dentro de los cuáles se ha identificado al Plan Estratégico como el más adecuado. No obstante se considera importante la posibilidad de avanzar en este proceso de consolidación de trabajo conjunto iniciado entre el Municipio y las instituciones, a través de la creación de un consejo asesor de representantes de las mismas que coordine con la gestión municipal desde el Plan Estratégico o directamente dentro del ámbito municipal. Esto permitiría integrar los observatorios a la gestión de gobierno y de esta forma la metodología del monitoreo se instalaría de manera permanente.

El análisis de los datos recopilados durante el monitoreo del proceso de intermediación ha permitido evidenciar la realidad de la situación en la que se encuentra la ciudad en tres aspectos definidos por los mismos actores como de relevancia: el económico, el cultural y el ambiental. Cabe señalar que, en muchas ocasiones la información de cada uno de los aspectos era sólo conocida por los involucrados directos y el proceso permitió la socialización de la misma.

El análisis profundo de situación que permitió el conocimiento de los datos recopilados durante el proceso ha contribuido también a lograr un mayor compromiso de los diferentes

actores a la vez que un mayor acompañamiento de la gestión municipal, descentralizando el poder y motivando a un mayor número de personas a la participación.

Se considera que el proceso de análisis de la intermediación ha colaborado en lograr una mayor integración a partir de la definición y del reconocimiento de objetivos comunes. Esto permitirá un mayor crecimiento en lo educativo/cultural y económico, además del crecimiento personal que reconocieron obtener los involucrados directos en el presente proceso.

Los principales inconvenientes que se percibieron durante el proceso estuvieron ligados a la reticencia a brindar información de índole económica motivado por la presión que vive el país en este sentido. En el aspecto cultural los problemas presentados estuvieron ligados principalmente a la época del año en la que se realizó por coincidencia con el período anual de vacaciones, y en función de esto, al diferente grado de compromiso entre quienes debían realizar el proceso.

Para la consolidación del observatorio en el mediano plazo, los grupos de trabajo coinciden en señalar la necesidad de realizar talleres periódicos y la posibilidad de que se institucionalice a través de la creación del mencionado consejo asesor.

### **3.2.4 Lecciones aprendidas**

En cuanto a las lecciones aprendidas durante el proceso existieron grandes coincidencias entre los grupos de trabajo que señalan:

- La obtención de un conocimiento más acabado de la realidad local. Este conocimiento se vislumbra como básico para el mejoramiento de las relaciones internas y el punto de partida para procesos de crecimiento y desarrollo de nuevas intermediaciones.
- La valoración de los aspectos positivos de cada uno de los actores involucrados que también está relacionado al conocimiento de las actividades de cada uno de ellos.
- El reconocimiento de la fortaleza de actuar en forma conjunta puesto de manifiesto en la frase “Juntos podemos y valoramos más”.
- El proceso permitió romper barreras de individualismo y el reconocimiento manifiesto, lo mismo garantiza en cierta medida la continuidad de las relaciones desde una óptica más solidaria.
- Poder abordar en conjunto la modificación de aquellos aspectos que actualmente se visualizan como debilidades, a partir del reconocimiento de los mismos realizado durante el proceso de análisis.
- El reconocimiento y autovaloración de las potencialidades humanas y productivas que tiene la localidad, lo que ha permitido una mayor integración personal e institucional.
- El compromiso institucional puesto de manifiesto en la rúbrica de las conclusiones arribadas en el monitoreo.
- La identificación de la necesidad de disponer de un espacio de opinión de los sectores públicos y privados para colaborar en el mejoramiento de la gestión municipal garantizando la participación comunitaria en las decisiones.
- Que es necesario seguir trabajando en procesos de democratización ciudadana para lograr el compromiso y participación de un número mayor de vecinos que se involucren con los temas de la ciudad.
- Finalmente se coincide en señalar como lección aprendida la importancia de finalizar el proceso con un documento escrito que permitirá continuar con el mismo a partir de la información obtenida independientemente de las personas que integren en un futuro las instituciones.

### 3.3 MARANGUAPE, BRASIL<sup>20</sup>

#### 3.3.1 Perfil de la Ciudad

##### *Ubicación*

La ciudad de Maranguape está situada en el municipio del mismo nombre, en el noreste del Estado de Ceará, que forma parte de la Región Noreste de Brasil. Maranguape, junto con los municipios de Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusebio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Pacajus, Pacatuba y San Gonzalo de Amarante, que forman parte de la Región Metropolitana de Fortaleza.

En el año 2000, Maranguape tenía una población de 87.358 habitantes y una superficie de 654Km<sup>2</sup>, y de este total el 74.08% residía en las áreas urbanas de la municipalidad. Dentro de la región metropolitana, Maranguape es uno de los municipios más poblados, ya que está en el cuarto lugar, a pesar de contar con una tasa menor de crecimiento anual, equivalente a 1.58% entre 1996 y 2000.

##### *La zona de Influencia*

Debido a que se encuentra dentro de los límites de una gran metrópoli, Fortaleza, Maranguape es el punto de articulación entre el mundo urbano y el rural. Aunque la dinámica de su desarrollo está intrínsecamente relacionada con la región metropolitana, esto no ha impedido que la ciudad también ejerza influencia, aunque menos notoria, en los distritos rurales y algunas pequeñas ciudades vecinas.

El papel de intermediación de Maranguape se nota en sus diferentes funciones, dependiendo del aspecto que se esté analizando. Podemos observar lo siguiente:

- La política industrial del Estado de Ceará de descentralización del empleo en el sector industrial, para concentrarlo en los municipios periféricos de la Región Metropolitana de Fortaleza (RMF), enfatiza su función de punto de llegada de inmigrantes a esa ciudad.
- Debido a que aparenta ser una ciudad residencial en el contexto metropolitano, se caracteriza por el movimiento pendular dirigido hacia Fortaleza. Este movimiento está ligado al empleo, educación, actividades recreativas, y al comercio que Fortaleza ofrece.
- En términos económicos, se observa que la economía urbana de la ciudad de Maranguape provee empleo a los residentes de las áreas rurales, especialmente a aquellos provenientes de los distritos del Municipio.
- En el área social, en la ciudad de Maranguape se concentran los servicios públicos y comerciales si se lo compara con su área de influencia (es decir, los distritos rurales).
- La ciudad tiene una función política ya que es la sede política y administrativa del municipio.

---

<sup>20</sup>

Responsables de la elaboración del informe final de monitoreo: *Prefeitura de Maranguape*, Andrew Hawker; *Universidade Federal do Ceará*, Maria Alexandra Oliveira; *Ágora XXI*, Joyce Meirelles Maia. Colaboración de Emly de Andrade Costa - *Ágora XXI*.

## LOCALIZACIÓN DE MARANGUAPE, BRASIL



### 3.3.2 Resultados del monitoreo

#### *Introducción*

La función de intermediación de la ciudad de Maranguape se ha dado por su posición geográfica. Está dentro de los límites de la gran área metropolitana de Fortaleza y se caracteriza por ser el punto de articulación ente el mundo urbano y el rural. El papel de intermediación de esta ciudad se traduce en varias de sus funciones particulares, según los aspectos que se analicen.

#### Área económica

La economía local se encuentra en la fase de revitalización, por la aplicación de la política de descentralización industrial adoptada por el gobierno estatal y también por los proyectos de infraestructura que fueron implementados o se están implementando actualmente (por ejemplo, la mejora de las vías de acceso Maranguape / Fortaleza) o que el Gobierno Estatal se encuentra implementando, como:

- METROFOR que consiste en un sistema de tren metropolitano eficiente e integrado de transporte de pasajeros, cuyo propósito es la recalificación urbana, ya que forma parte de un proyecto de desarrollo más amplio.
- Aeropuerto Internacional, que fue inaugurado hace cerca de tres años y está localizado en un sitio estratégico en relación con la ciudad de Maranguape, debido a su proximidad y fácil acceso.

- Complejo Portuario e Industrial de Pecém, cuyo propósito es lograr la sustentabilidad del parque industrial de la RMF.
- PRODETUR II / Programa de Desarrollo Turístico del Noreste, que incluye en la primera etapa 277 kilómetros de calles y en la segunda etapa, que se encuentra en ejecución, se proyecta construir 322 kilómetros de calles en todo el Estado.

En relación con la mano de obra, se observa que, dentro de la dimensión municipal, se puede constatar que la economía urbana emplea a residentes del área rural, especialmente a aquellos que viven en la sede y que provienen de sus distritos. En el contexto del área metropolitana, Maranguape abastece al núcleo urbano de mano de obra.

### Área social

La ciudad de Maranguape, con relación a su área de influencia, es el sitio en donde se concentran los servicios públicos y comerciales. El hecho de ser la sede política administrativa del municipio contribuye a este hecho.

### Ciudad Residencial

Maranguape se identifica como una ciudad residencial dentro del contexto del área metropolitana, y se observa un movimiento pendular dirigido hacia Fortaleza, a causa de la oferta de empleo en este centro metropolitano y por la educación, comercios, y actividades recreativas que ofrece.

### ***Caracterización de los ejes de intermediación***

Para conocer más profundamente el papel específico de Maranguape dentro de la red urbana regional y nacional, se decidió seleccionar un conjunto limitado de variables socio-económicas y demográficas indicadoras de las relaciones de interdependencia de Maranguape con el resto de zonas geográficas. En este sentido, fueron escogidas las siguientes variables:

### Orígenes y Destinos

Con el objetivo de establecer las dimensiones de las relaciones de la población de la ciudad de Maranguape en el contexto del RMF, con su área de influencia y cómo se lleva a cabo el funcionamiento regional. Consecuentemente, se emplearon los siguientes indicadores:

- Comunicación: el destino de las llamadas telefónicas originadas en la ciudad ofrece una idea general de las relaciones externas de Maranguape. ¿Se puede comprobar la dependencia de la ciudad en relación con Fortaleza? ¿Será posible que mantenga lazos fuertes con la región semiárida de donde proviene una parte importante de su población? ¿Cuál es la importancia de los lugares distantes dentro del total de los lazos que los unen con Maranguape?
- El flujo diario de personas entre Maranguape y otros lugares es también un excelente indicio revelador del funcionamiento regional de oferta de servicios y, principalmente, de empleo. ¿Se puede concluir que Maranguape es una ciudad dormitorio?

### Sectores Económicos

Con el propósito de conocer mejor el funcionamiento de las ciudades en relación con sus sectores económicos, dentro del contexto metropolitano, se emplearon los siguientes indicadores:

- Recopilación de estadísticas sobre el origen de los productos comercializados en los supermercados, lo cual permitió cuantificar la función de la ciudad en cuanto a mercado. ¿De dónde provienen los productos consumidos por los maranguapenses? ¿Cuál es

registro seguido por los productos presentes en las mesas de nuestros clientes? ¿Cuáles habitantes de la ciudad realizan sus compras en la misma ciudad?

- El análisis del abastecimiento de servicios por usuarios provenientes de otros lugares sirve para aclarar el papel de Maranguape en cuanto a centro de servicios de mediana capacidad. ¿Cuál es el poder de atracción de los servicios médicos y de hospitales de la ciudad? ¿De dónde provienen los alumnos de las facultades de nuestras universidades? ¿En dónde viven los clientes de las agencias bancarias y de las oficinas notariales de la ciudad?
- El origen de los funcionarios de las industrias locales que son grandes empleadores de mano de obra, indica el poder de atracción y fijación de Maranguape para la población local y regional. ¿Cuál es el radio de acción de esta oferta de empleo? ¿Influye en la dinámica migratoria la instalación de estas fábricas? ¿Por qué?
- El destino de la producción industrial de Maranguape indica el grado de integración de la ciudad en la economía nacional e internacional. ¿Cuáles productos se fabrican aquí? ¿Estos productos son destinados al mercado local o se distribuyen en el país entero y en el exterior?

### Orígenes y destinos

#### *El Universo de las Telecomunicaciones de Maranguape*

El desarrollo de las redes de telecomunicaciones y la instalación de teléfonos públicos y particulares en todos los barrios, hizo que toda la población pudiera acceder a las comunicaciones y además el abaratamiento de este servicio, promovido por la apertura de la competencia en el sector, promovió una mayor utilización de este servicio.

El destino de las llamadas hechas desde la ciudad indica la importancia de cada lugar en el desenvolvimiento económico y social de los maranguapenses. La ausencia de una barrera física en este medio de comunicación (aunque las llamadas entre estados sean más costosas) permite un enlace fluido e inmediato. Por este motivo, esta variable ofrece una manera exacta y completa de conocer las relaciones externas de la ciudad.

Según datos de Telemar, la empresa de teléfonos del Estado de Ceará, 72.68% de las llamadas interurbanas efectuadas originadas en la ciudad tienen como destino la capital del Estado. Entre los otros destinos, se destacan en pequeño porcentaje el municipio vecino de Maracanaú (equivalente al 9.83% de las llamadas) y el Estado de São Paulo (2.92%). Los demás municipios del Estado de Ceará reciben el 9.50% de las llamadas, demostrando la fragilidad de los lazos de la ciudad con el interior del Estado. En una semana, fue hecha, aproximadamente, una llamada por cada 14 maranguapenses con destino a los municipios del interior (aparte de Fortaleza y Maracanaú).

Las demás Unidades de la Federación (aparte de Ceará y São Paulo) reciben 5.05% de las llamadas. Además de Ceará, la ciudad de Maranguape se relaciona, principalmente, con los lugares de la región geo-económica del Centro-Sur.

#### *Transferencia Diaria Interurbana de Personas*

- *¿Maranguape – Lugar Intermedio o de Destino?*

Maranguape es llamada frecuentemente una “ciudad-dormitorio”, una expresión bastante fuerte, que la coloca en una posición totalmente subalterna y dependiente en relación con la capital cearense, de cuyo centro se distancia apenas 24 kilómetros. Sin embargo, nunca fueron divulgados datos concretos sobre los flujos de vehículos y pasajeros entre las dos ciudades, que permitirían confirmar o negar esta caracterización. Este estudio, basado en datos del Departamento de Construcciones, Carreteras y Transportes (DERT) del Estado de



Ceará, de la Prefectura Municipal de Maranguape y de las empresas de buses, permite responder en parte a esta pregunta.

La carretera entre Maranguape y Fortaleza es de excelente calidad. A principios del año 2000, fue mejorada mediante la duplicación de su tamaño (CE 065), y actualmente puede ser considerada como super-dimensionada. Esta carretera duplicada fue prolongada mediante una circunvalación para evitar el centro de Maranguape, para aquellos que se dirigen directamente al interior.

Según estadísticas del DERT, el tráfico promedio de salida de Maranguape hacia Fortaleza, en enero de 1998, era de 5.128 vehículos (tomando en cuenta ambos sentidos), y en la carretera del interior (entre Maranguape y Ladeira Grande) era de 3.768 vehículos. Estos datos demuestran, en primer lugar, que el tráfico que entra y sale de Maranguape es bastante intenso en relación con su tamaño, y que no hay un gran desequilibrio en los flujos de ambas salidas.

Sin embargo, estos datos no permiten determinar si Maranguape es apenas un lugar por donde pasan estos vehículos o su destino final. Para eso, sería necesario realizar una encuesta a los conductores, para una investigación posterior. Entre tanto, una observación simple del flujo en la carretera que circunvala a la ciudad, que es mínimo, indica que estos conductores se dirigen a la ciudad, o por lo menos tienen algún motivo para preferir el itinerario que toma más tiempo, que pasa por el centro de Maranguape.

- *Los Medios de Transporte como Indicador de las Funciones de la Ciudad*

En relación con el flujo de pasajeros de bus, el asunto se presenta de manera diferente, demostrando que la ciudad tiene funciones diferentes según la clase social. En el contexto del país, el transporte colectivo corresponde casi exclusivamente a las clases media baja y baja. Los flujos entre Maranguape y Fortaleza son mucho más intensos que entre Maranguape y el interior. En enero de 2001, ambas empresas encargadas de la línea Maranguape - Fortaleza registraron un total de 130.204 pasajes vendidos. En el mismo mes, se vendieron 48.768 pasajes de la línea Maranguape - CEASA (Maracanau). En el otro sentido, el total de pasajes vendidos para las líneas que conectan a Maranguape con los pueblos del distrito del municipio (excluyendo a Tabatinga, que se considera un suburbio al extremo de la ciudad) llegó a 53.600 por mes durante 2000.

- *Las Carreteras que Unen a los Municipios*

Es importante resaltar que varias líneas intermunicipales que conectan a Fortaleza con los poblados del interior del Estado paran en Maranguape. Se trata principalmente de las líneas: Fortaleza - Itapebussu (17 partidas por día), Fortaleza-Caninde (5 partidas) y de las líneas que sirven a los poblados del macizo de Baturite (7 partidas). Desafortunadamente, no se sabe cuántos de los pasajeros de estas líneas se suben o bajan del bus en la ciudad de Maranguape. Parece probable que, por ejemplo, un gran porcentaje de los 35.164 pasajeros que viajaron en la línea Fortaleza - Itapebussu en enero de 2001 se bajaron en Maranguape o en sus suburbios cercanos. De todas maneras, tomando en cuenta a todas las líneas de bus, hay muchos más pasajeros que se bajan en Maranguape que aquellos que solamente atraviesan la ciudad. En este sentido, la ciudad de Maranguape se considera como el “final de la línea” en relación con Fortaleza. Sesenta y cuatro buses salen todos los días de semana hacia la capital, creando una excelente conexión, parecida a aquella de los barrios de Fortaleza.

- *Intensidad del Flujo de Personas según el Horario y la Ruta*

Para entender mejor la función específica de Maranguape en la economía regional, es necesario antes de analizar la intensidad de flujo de personas, conocer la distribución de estos flujos según horario y ruta. Hay escasez de estos datos. Sin embargo, existe un

puesto de conteo electrónico (permanente) de vehículos que está localizado a la salida de la ciudad hacia Fortaleza, proporcionando información sobre las relaciones entre Maranguape y el resto de la región metropolitana.

En un análisis más detallado, se nota que en las horas pico de la mañana, en el período comprendido entre las 8 y las 11 de la mañana, más vehículos entran en la ciudad de lo que salen. Y lo contrario sucede en el corto período de horas pico de la tarde, entre las 4 y las 6. Este hecho indicaría que existen más personas que llegan en carro de Fortaleza para trabajar o llevar a cabo algún negocio en Maranguape que personas que recorran el trayecto contrario.

Según la Empresa de Buses Sao Paulo Ltda., se nota el fenómeno inverso en los pasajeros de transporte colectivo. Según las estimaciones de un representante de dicha empresa, por cada 10 personas que salen hacia Fortaleza durante las horas pico de la mañana (que comienzan en la primera salida desde las 4 y hasta las 7), hay apenas 3 personas que llegan. El flujo en sentido contrario se puede verificar entre las 18 y las 20 horas. Este hecho confirma, en términos relativos, que Maranguape cumple una función residencial para cierta categoría social, abasteciendo a la capital de mano de obra. Por lo tanto, el análisis de los datos en términos absolutos indica que sería exagerado calificar a Maranguape de solamente "una ciudad dormitorio".

- *Salida y Entrada de Personas en Maranguape, Según la Cantidad de Pasajes Vendidos Cada Día para la Ruta Maranguape - Fortaleza*

Durante los días de semana las dos empresas que brindan servicios en la línea Maranguape-Fortaleza venden aproximadamente 6.000 pasajes, tomando en cuenta ambos sentidos. Suponiendo, con un margen aproximado de seguridad, que 40% de estos pasajes se venden en las horas pico de la mañana, significaría que en este horario salen aproximadamente 1.800 pasajeros para trabajar en Fortaleza, y en cambio 600 llegan a trabajar en Maranguape. Este saldo negativo de 1.200 personas, en relación con una ciudad de aproximadamente 45.000, no deja de ser significativo, pero difícilmente podría considerarse como que la ciudad se está quedando vacía.

El escenario indicado en los párrafos anteriores se refiere apenas a una etapa de la historia de las relaciones de Maranguape con su región. Los flujos diarios de obreros dependen en gran medida de la coyuntura económica: la creación de fábricas en Maranguape, el dinamismo del sector de la construcción civil en Fortaleza, etc. Se comprueba así la necesidad de continuar el monitoreo de estos datos de manera regular.

- *Demostración del Transporte Colectivo / Tarifa / Tiempo de Transferencia de Maranguape y RMF*

Dentro del punto de vista de la RMF, en lo que se refiere a la relación de Maranguape con el núcleo urbano – Fortaleza, se comprueba que es la cuarta ciudad más cercana, con una distancia de 29 kilómetros. El transporte en autobús, utilizado por la mayoría de la población de Maranguape que viaja a Fortaleza, tiene un valor de cerca de R\$ 1,75, que actualmente corresponde a menos de 1 dólar (1 US\$ = R\$ 2,078) y el tiempo requerido para el viaje es de alrededor de una hora. A pesar de esto, el flujo de personas entre Fortaleza y Maranguape es intenso.

Queremos hacer notar que estos datos son de 1998 y, según se constató, después de esa fecha el valor de los pasajes se duplicó. Actualmente el valor promedio de pasajes entre Maranguape y Fortaleza es R\$ 2.30 y de Maranguape hasta el Terminal Siqueira es de R\$ 1.30.

El salario mínimo brasileño, que es percibido por la mayoría de los trabajadores no calificados, equivale a R\$ 151.00. Un empleado que se traslade cinco veces por semana de Maranguape a Fortaleza gasta (23 x 4.60) R\$ 105.80, empleado ese medio de transporte

aparentemente inaccesible para este segmento de la población, lo cual nos hace cuestionar de nuevo el papel de Maranguape como ciudad – dormitorio de los trabajadores menos calificados. De todas maneras, no se puede dejar de mencionar que muchos funcionarios asalariados reciben un subsidio de transporte, lo que ayuda a mitigar el costo del traslado a otra ciudad.

### Sectores Económicos

#### *Maranguape como Mercado Local*

El clima que existe en el municipio de Maranguape, que cuenta con una tasa de pluviosidad más alta que el promedio de la región, además de la cercanía de un gran puerto y centro comercial, favorecen la dinámica agrícola de la región. El municipio es un importante productor de hortifruticultura. En 1996, 5.2% de las frutas y verduras consumidas en la Región Metropolitana de Fortaleza provenían del área rural de Maranguape (CEASA - CE, 1996). Este papel fue más significativo en décadas pasadas, cuando Maranguape fue un valle productor de leche importante y un gran productor de algodón.

Hasta la década de 1970, la economía de la ciudad estaba enfocada, principalmente, en la producción agrícola. Los servicios se concentraban en las poblaciones y haciendas del municipio. En el centro urbano también se comercializaban los productos (en un mercado de tamaño mediano) o eran consideradas materias primas (para las fábricas de textiles y bordados).

En 1973, se fundó la Central de Abastecimiento de Ceará (CEASA), que es un gran mercado regional al por mayor y al por menor, localizado en Maracanau (anterior distrito de Maranguape, que llegó a separarse en 1983). La CEASA llegó a monopolizar, e incluso sigue monopolizando, las compras de productos alimenticios producidos en la región, llegando a desempeñar la función de bodega y mercado de estos productos en las ciudades más pequeñas del interior. Actualmente, las frutas y las legumbres cultivadas en Maranguape son transportadas a CEASA, en donde los comerciantes maranguapenses las compran, para luego venderlas en las ciudades.

Esta situación hizo que el Sr. Edivar Girão, dueño de uno de los tres supermercados de la ciudad, dijera que Maranguape era un "suburbio de Fortaleza". Según sus estimaciones, 80% de los productos vendidos en el supermercado provienen de los mayoristas de Fortaleza. El resto de los productos son entregados directamente por los fabricantes o comprados a distribuidoras. Apenas el 2% de los productos vendidos provienen del mismo municipio, y corresponden a leche, lácteos, huevos, pollo, dulces y aguardiente de caña.

La producción maranguapense es más significativa en el surtido de frutas y legumbres. Veinte por ciento de estos se compran directamente a los pequeños productores del área rural del municipio. Una parte importante del resto, a pesar de que es producida en las haciendas del municipio, es transportada por CEASA. Estos productos locales incluyen bananos, acerola, mamones, tomates, zanahorias y cebollas.

En cuanto a la clientela, la ciudad brinda servicios principalmente a los consumidores locales. La gran mayoría de clientes son residentes de la ciudad y de los distritos rurales vecinos. Los clientes provenientes de las ciudades vecinas (Fortaleza, Maracanau, Caucaia y Guaiuba) aprovechan su paso por la ciudad, mientras se dirigen a sus residencias de los fines de semana en el interior del Estado, para hacer sus compras en Maranguape.

El comercio al por mayor llevado a cabo en los establecimientos de la investigación atiende exclusivamente a los clientes locales: negocios, pequeños locales comerciales, bares y restaurantes de parrilladas de la ciudad o de sus suburbios directos. Los comerciantes de los distritos rurales se abastecen directamente en Fortaleza.

Por medio de este análisis, se observa que la cercanía de la metrópoli y de sus servicios a gran escala, perjudican las funciones comerciales de Maranguape en relación a poblaciones

cercanas. Los comerciantes locales satisfacen solamente la demanda interna de la ciudad, siendo débiles los vínculos entre los productores y los consumidores locales.

### ¿Es Maranguape un Polo Secundario de Servicios?

La cercanía de una gran metrópoli representa para los maranguapenses y el resto de la población de las poblaciones vecinas el acceso relativamente fácil a servicios más diversificados y competitivos ofrecidos en la capital. En la ciudad de Maranguape, por lo tanto, se concentra un conjunto de servicios de mediana escala, que es de gran utilidad en la vida económica y social cotidiana por su ubicación próxima al usuario. Se trata de servicios particulares como notarías y bancos, o servicios públicos como establecimientos de educación superior y de atención médica en hospitales. El tamaño y el área de influencia de estos servicios garantizan la posición de Maranguape en la jerarquía funcional urbana y su función de núcleo regional a pequeña escala.

- *Bancos*

Maranguape cuenta con 4 agencias bancarias: Banco do Brasil (público), Banco do Estado do Ceará (público), Bradesco (particular), Caixa Econômica Federal. Debido a la falta de servicios bancarios en las localidades vecinas del interior del Estado, estas agencias reciben clientela proveniente de esta región.

El área de influencia de las agencias bancarias del municipio parece estar limitada al territorio municipal, alcanzando también a la ciudad de Palmácia, donde no hay este servicio.

Las encuestas realizadas en el área rural demuestran que los clientes provenientes de esta área, excepto los comerciantes y hacendados, emplean los servicios bancarios principalmente para recibir el dinero por su jubilación.

Un porcentaje significativo de los clientes provienen de centros más grandes (Fortaleza y Maracanaú), donde existen servicios bancarios, debido a que deben realizar alguna otra actividad económica en la ciudad. En este grupo, el haber escogido a Maranguape para abrir cuentas bancarias parece estar relacionado con la conveniencia propia.

- *Hospitales*

Maranguape cuenta con tres centros de atención médica en hospitales: un pequeño hospital particular, una maternidad (también particular) y el Hospital Gonzaga Mota, un establecimiento público cuya capacidad es de 52 camas.

El hospital Gonzaga Mota (HGGM) tiene consultas ambulatorias, atención de emergencias, servicio de traumatología y rayos X. Consecuentemente, los casos serios, que requieren cirugía o terapia intensiva, son trasladados, después de los primeros auxilios, a los hospitales mejor equipados de Fortaleza. En el año 2000, este hospital tuvo el siguiente rendimiento: se llevaron a cabo 53.000 consultas ambulatorias (para pacientes de Maranguape); 3.677 consultas de moradores de Maranguape, 275 consultas para la población de Caucaia, y 120 consultas a personas provenientes de 27 municipios diversos del Estado.

Se supone que los pacientes provenientes de localidades distantes no vienen a Maranguape, especialmente por la atención médica en el hospital, sino que se encontraban en el municipio por otros motivos.

El Gobierno del Estado de Ceará, junto a las autoridades municipales, está implementando una política de regionalización de la atención hospitalaria, tratando de brindar este servicio en sitios más cercanos al usuario y aliviar a los hospitales saturados de la capital, que actualmente atienden incluso casos simples, que provienen de los municipios del interior.

Se dividirán a los 184 municipios del Estado en 21 micro-regiones de salud, equipadas para garantizar la resolución de todos los casos, excepto los más serios. Maranguape está

incluido dentro de la micro-región de Maracanau, que se compone también de los municipios de Palmacia, Pacatuba, Guaiuba, Barreira, Acarape y Redenção y comenzará a funcionar a partir de Junio de 2001. El Hospital General Gonzaga Mota recibirá equipos y médicos suplementarios para asumir el papel de centro de traumatología y de cirugía electiva y de emergencia de pequeña escala. Se asume que esta evolución aumentará el radio de acción del hospital.

- *Notarías*

La ciudad tiene dos notarías: la Notaría Holanda y la de Paula Costa, que se diferencian entre sí por los servicios prestados: el primero se especializa en el registro civil, mientras que el segundo registra transacciones de bienes raíces, autoriza poderes legales y lleva a cabo otros servicios relacionados con el área comercial. El área de influencia de estas notarías se limita a la población del municipio y a las personas que ejercen alguna actividad en Maranguape, aunque no residan en dicha ciudad.

Según las estimaciones de la Subjefa de la Notaría Paula Costa, 70% de los clientes residen en la ciudad, 10% provienen de los distritos rurales del municipio, 10% son oriundos de Maracanau, y 10% de otras localidades. Esto demuestra el dinamismo de los negocios económicos en el área urbana (Maranguape y Maracanau) en relación con el área rural del municipio.

- *Educación Superior*

Maranguape cuenta con dos centros de educación superior la Facultad de Educación Teológica del Noreste/FAETEN y la Universidad Estatal del Valle de Acaraú/UVA.

Estas instituciones educativas, instaladas en la ciudad durante los últimos dos años, fueron creadas debido a la Ley de Directrices y Bases de la Educación Brasileña de 1996, que establece un plazo de 10 años para la formación de profesores laicos de educación básica y media. Esto hizo que proliferan los cursos especiales para la formación de profesores en el país. Maranguape se convirtió en un polo más de proliferación de estos cursos. Se pueden incluir los centros universitarios que están organizando cursos de graduación en teología con formación pedagógica (FAETEN) – con una duración de solamente dos años (UVA). Este último se trata de un régimen especial que ha sido seriamente criticado por la sociedad civil, debido a la calidad del pensum. El curso de postgrado en gestión escolar, sico-pedagogía y educación infantil (UVA) dura un año y medio.

Los estudiantes de estos cursos provienen principalmente del municipio de Maranguape, aunque sí existe un porcentaje significativo de Fortaleza, que son atraídos por sus precios bajos, como también de Maracanau y Palmacia. La mayoría de los profesores del FAETEN son especialistas, es decir han seguido cursos superiores con una especialización al nivel de postgrado y en el caso de UVA, tienen títulos de postgrado.

Actualmente, estos centros tienen 700 alumnos distribuidos en 18 horarios en ciencias de la religión y 105 cursando pedagogía, distribuidos en 2 horarios. La edad promedio de los alumnos se encuentra en alrededor de los 30 años. La mayoría de los alumnos llega en bus o a pie y es profesor de educación básica.

La existencia de estos centros educativos, dedicados a la educación, que es una actividad que crea polos y flujos de alumnos, profesores, funcionarios, da mayor dinamismo a la ciudad.

Maranguape se prepara para ser la sede de las Facultades “Kurios”. Este es el nombre futuro de la actual FAETEN. Además se propone la apertura de nuevos cursos, como de pedagogía, sicología y de postgrado con especializaciones en turismo y geriatría. Esta Institución tendrá como promotores de su creación a la Prefectura Municipal (que probablemente donará los terrenos), y la misma FAETEN.

### Origen de los Empleados de las Industrias de Maranguape

A pesar que desde los años 1980, existían fábricas locales de textiles y bordado, el porcentaje relativo de empleo industrial en la ciudad era mínimo. El fracaso de la mayoría de estos establecimientos disminuyó aun más esta proporción.

Desde 1995, aproximadamente 5.000 empleos directos fueron creados en nuevos establecimientos industriales localizados en la ciudad y en su periferia inmediata. En el año 1996, en una ciudad con una población de 39.505 moradores, de los cuales aproximadamente 22.000 de estos se encuentran en la edad "potencialmente activa" (15 a 64 años), es obvio que el impacto económico y social fue grande.

Es importante anotar que casi todos los empleos ofrecidos no requieren que el empleado sea calificado. Los obreros son jóvenes y generalmente dicho puesto en estas fábricas fue su primer empleo. La gran mayoría de ellos (93% en el caso de Dakota) reciben menos de 1.5 salarios mínimos (US\$ 110).

En relación con este proceso, existe una paradoja: durante el período de depresión económica (entre el censo del IBGE de 1991 y el censo poblacional de 1996), el municipio experimentó una tasa anual de crecimiento poblacional de 2.74% (y en el distrito-sede una tasa de aproximadamente 3.4%). En cambio, los resultados preliminares del censo de IBGE 2000 indican que esta tasa decreció a 1.58% entre 1996 y 2000. Esta tasa es la más baja de la Región Metropolitana, y mucho más baja que el promedio de Ceará (que creció en el mismo intervalo en un 2.2%).

Una posible explicación de esta paradoja se encuentra en el método usado por las empresas para encontrar nuevos funcionarios. Casi todas las industrias que participaron en esta investigación respondieron que emplean exclusivamente a moradores provenientes del municipio de Maranguape. La empresa más grande, Dakota Nordeste S.A., llegó a crear un sistema especial de transporte, con buses arrendados, para recoger a los obreros de los diferentes distritos rurales.

Los representantes de fábricas no tenían datos confiables sobre el lugar de origen de sus empleados. Por lo tanto, según su percepción, los obreros eran "nativos" de Maranguape. Eran pocos los obreros provenientes de áreas económicamente deprimidas, como la selva central o los suburbios del gran conglomerado fortalecense. Este hecho contribuye a explicar la falta de flujos migratorios importantes hacia Maranguape en los últimos años.

### Destino de la Producción Industrial de Maranguape

Probablemente el hecho más notable de la historia de Maranguape de los 10 últimos años fue la creación de fábricas en la ciudad. Este fenómeno logró modificar profundamente la economía urbana, afectando sus relaciones con el resto del mundo.

Gracias a su producción industrial, Maranguape pasa a integrar flujos y dinámicas de una mayor escala que su región vecina. La mercadería que salía de sus fábricas maranguapenses tiene que competir en el mercado con productos provenientes de varias regiones del mundo. La ciudad se incorporó así a la economía globalizada.

Este proceso fue el resultado principalmente de la política económica implementada continuamente por el Gobierno del Estado de Ceará, desde la década de 1990, que permite el desarrollo del turismo masivo y de la industrialización. Esta segunda meta fue alcanzada gracias a una serie de incentivos a las inversiones industriales de mediana y gran escala: exenciones fiscales, infraestructuras de transporte, donaciones de terrenos, entrenamiento a la mano de obra.

El gobierno promovió la instalación de fábricas en el interior del estado, fuera de la capital. Sin embargo, fueron los municipios periféricos de la región metropolitana los que tuvieron éxito en la creación de polos industriales. Se trata de fábricas dedicadas a productos de consumo. El capital proviene en su mayoría del Sudeste y del Sur de Brasil, y lleva a cabo

este desplazamiento atraído por la mano de obra abundante, comparativamente barata y flexible.

Maranguape no escapa de esta regla. Debido a la existencia de una industria gigante, el “*Dakota do Nordeste S.A.*”, proveniente de Río Grande do Sul, la ciudad se convirtió en un centro importante de fabricación de calzado. Aparte de esta industria, se destacan los sectores de textiles y de vestimenta.

Como parte de esta investigación, se visitaron 6 de las 8 más grandes industrias de la ciudad. Ya que cada empresa tiene un mercado bien definido, se pueden agregar datos sobre el destino de la mercadería. Por lo tanto, es posible observar que, con excepción de la fábrica de lácteos, los productos se destinan a todo Brasil, con un pequeño porcentaje dirigido a exportaciones. La distribución geográfica de las ventas refleja la importancia económica de cada región: el Sudeste está en primer lugar, seguido por la región del Sur. El Noreste y el Norte compran una pequeña proporción de la producción.

### ***Reflexiones sobre cada eje***

#### **Se Requiere Realizar Investigaciones de Campo**

La definición del área de influencia de Maranguape se volvió más compleja de lo que se suponía. Una causa importante de esta dificultad es el área de influencia de Fortaleza que se extiende a toda la región en donde Maranguape tiene aunque sea poca, influencia. Fortaleza es el centro irradiador de todas los asuntos sociales, económicos, políticos y culturales. Es el centro de toma de decisiones del Estado de Ceará, ejerciendo un papel significativo en la Región del Noreste.

#### **Base Teórica**

De esta forma, estudiar el papel de intermediación de Maranguape se convirtió en un verdadero desafío, debido a la reflexión sobre los efectos de las transformaciones del espacio social de la metrópoli Fortaleza sobre los cambios que ocurren en la estructura de clases que está íntimamente relacionada con la globalización de la economía, ya que la reestructuración productiva es una causa directa de estas transformaciones. Inicialmente se convierte en un cuestionamiento importante tomando en cuenta que es una ciudad que aún permanece rural hasta cierto grado, a pesar de integrar una Región Metropolitana.

Cabe observar que durante las últimas décadas, en Brasil se ha estancado el crecimiento demográfico y ha cambiado el patrón de urbanización. El crecimiento de las ciudades de mediana escala depende de las oportunidades de empleo promovido por el proceso de descentralización relativa de la industria y de servicios. El surgimiento de estas ciudades de mediana escala trae un equilibrio en la red urbana, en la medida en que redirecciona el flujo migratorio a varios centros de atracción. De todas maneras, esta afirmación no es totalmente válida para el Estado de Ceará, en donde se sitúa Maranguape. En este Estado la red urbana es frágil. No tiene este equilibrio, ya que el único gran centro que atrae migrantes rurales es Fortaleza.

Hay que tomar en cuenta, aun asimismo que en los últimos años la concentración de inversiones industriales ha ocurrido en las ciudades que componen la Región Metropolitana de Fortaleza, redireccionando los movimientos migratorios. El caso del antiguo distrito de Maranguape – Maracanaú – es que se ha industrializado rápidamente, de cierta forma, hasta ahora la ciudad ha experimentado un proceso de urbanización acelerado y penoso, por lo que ha habido cambios drásticos en su crecimiento demográfico y transformaciones en su patrón de urbanización.

De esta manera estudiar el papel de intermediación de Maranguape en el contexto metropolitano fue un verdadero desafío, debido a la gran influencia de Fortaleza, por ser el

núcleo de esa región, cuya influencia sobrepasa todos los sectores de la vida de la ciudad de Maranguape.

### Selección de Dos Lugares para la Investigación

En un intento por identificar el papel de Maranguape dentro de su región, se llevó a cabo una investigación de campo, en dos ciudades:

Itapebussu: fue seleccionada por estar localizada a 39 km de la ciudad de Maranguape, y a 63 km de Fortaleza. Pertenece al municipio de Maranguape y como aldea del distrito es la más poblada. En 1996, contaba con 3.544 habitantes. Está localizada entre la ciudad de Maranguape y la de Caninde, que es una ciudad un poco más pequeña que Maranguape y de relativa importancia regional en la Selva Central (“Sertão”) del Estado. Tiene características urbanas, donde se lleva a cabo comercio a pequeña escala. Existe una carretera de gran calidad que une a Fortaleza con Caninde.

Palmacia: fue seleccionada para llevar a cabo la investigación de campo, porque es la ciudad del interior del Estado de Ceará más cercana a Maranguape; se puede clasificar como una ciudad de pequeña escala; es un antiguo distrito de Maranguape y tiene una población urbana de 5.148 habitantes, según los datos preliminares del Censo Demográfico – IBGE/2000.

### Definición de la Muestra

Para analizar el papel de Maranguape en su región el gran referencial de sus funciones fueron los traslados entre estas dos poblaciones.

Debido a que no se contaba con suficiente tiempo, al tamaño de los lugares en las cuales se llevó a cabo las investigaciones de campo y a la gran gama de datos, entrevistados, investigaciones bibliográficas realizadas, y también para disponer de una muestra no muy grande, aunque representativa, proporcional al tamaño de las poblaciones, se crearon 60 cuestionarios para cada sitio. Como la estadística poblacional de Itapebussu es de 1996 (el IBGE aún no dispone de información al nivel de distritos) y de Palmacia es de 2000, se puede suponer que ambas tenían poblaciones urbanas parecidas, con un predominio de Palmacia. De esta manera, la cantidad de personas entrevistadas en Itapebussu representa 1.70% de la población, y en Palmacia 1,17%.

### Instrumento de Investigaciones

Tomando en cuenta esta opción, también se optó por utilizar un cuestionario estructurado, con preguntas cerradas, solamente con una variable: traslado poblacional, a la que se añadieron detalles de indicadores capaces de permitir inferencias sobre el papel de Maranguape en su región.

Según las investigaciones realizadas, la frecuencia de las visitas tanto a la ciudad de Maranguape como de Fortaleza, de parte de los residentes de Itapebussu y Palmacia varió entre 1 a 3 veces por mes, aunque los motivos de los traslados varían mucho. Maranguape tiene como motivo para traslados los servicios que ofrece, principalmente, bancarios. Los motivos principales para viajar a Fortaleza son el comercio y el trabajo.

Durante las investigaciones de campo, se observó que en Palmacia no existen establecimientos bancarios y ésta parece ser la relación más fuerte con la ciudad de Maranguape. Más de una vez se evidencia una relación más fuerte entre la ciudad de Palmacia con Fortaleza, ya que muchos van hasta allá para trabajar y, también hay un gran porcentaje de quienes llegan para visitar parientes, demostrando el proceso de migración. Es en este punto que los residentes de Palmacia casi equilibran las causas de visita a Fortaleza y Maranguape.



Los habitantes de Itapebussu indicaron que el principal motivo para trasladarse a la ciudad de Maranguape son los servicios.

La mayoría de los entrevistados tienen profesiones que no exigen ser calificados, entre las que se destacan: empleados de construcción civil, empleadas domésticas, jubilados y agricultores. En Itapebussu, donde los jóvenes representan un porcentaje significativo de la muestra, los estudiantes tanto de sexo femenino, como de sexo masculino representan igualmente un porcentaje significativo en las ocupaciones mencionadas. Hay que destacar que los jubilados cumplen un papel importante en la economía local.

Entre las conclusiones a las que se puede llegar, se destaca que el valor del pasaje es un determinante cuando se elige el destino. Cuando el motivo para el traslado existe en ambas ciudades, Maranguape no ofrece ventajas, y por tanto las personas escogen a Fortaleza, aunque demore un poco más de tiempo llegar.

El hecho de que el valor del pasaje para Maranguape y Fortaleza es igual anula las ventajas de la cercanía a esta ciudad, especialmente para la población de bajos ingresos.

Se observó también que la mayoría de las personas que trabajan en el sector de servicio doméstico y de la construcción civil tienen como lugar de destino Fortaleza – donde generalmente pasan toda la semana y, los jubilados y otros se dirigen con más frecuencia a Maranguape.

### **3.3.3 Descripción del Proceso**

#### ***Proceso de Creación de un Observatorio Local***

Uno de los objetivos de la investigación es la creación de un observatorio urbano local que permita que la sociedad civil de Maranguape y el Gobierno Municipal puedan identificar las ventajas y desventajas comparativas relacionadas con su papel de intermediario, convirtiéndose así en mecanismo de gestión de conocimiento y elemento a tomarse en cuenta cuando se proponen políticas públicas.

Durante el tiempo en que se llevó a cabo la investigación, la estructura del desarrollo fue modificada considerando los horarios previstos y la optimización total del proceso por completo. Luego de algunas redefiniciones de ejes, responsabilidades y actividades, se conformó un grupo de trabajo más amplio con socios locales y las actividades se concentraron sobre todo en la ONG Ágora XXI. Dichas actividades se llevaron a cabo en conjunto con la Universidade Federal do Ceará (Universidad Federal de Ceará-Laboratorio de Planificación Urbana Regional del Departamento de Geografía), contando con el apoyo y la colaboración del Municipio de Maranguape y otros participantes en la investigación.

De esta manera se puede afirmar que se inició el proceso de creación política de un observatorio, a través de negociaciones con diversas fuentes de información para sistematizar el proceso de alimentación de datos para dicho observatorio. Maranguape está interesado en desarrollar un mecanismo que pueda servir de base para promover acciones a partir de la realidad que enfrenta la ciudad y de las relaciones con un determinado entorno urbano.

Se considera aconsejable continuar dicho proyecto desde una perspectiva más amplia, utilizando las organizaciones locales establecidas y la realización de iniciativas tales como la de investigación. Es importante el esfuerzo conjunto de todos los participantes involucrados.

#### **Actores involucrados**

##### **Involucrados y Estructura del Proceso**

La estructura que sirve de apoyo a la construcción del observatorio local, fue organizada de la siguiente manera:

- Equipo técnico (operacional):
- Socios locales
- Instituciones Públicas y Privadas que proveedoras de información.

Gráficamente, se podría representar de la siguiente manera:

#### Equipo Técnico

|   |
|---|
| UFC- Laboratorio de Planificación Urbana y Regional del Depto. de Geografía |
| Prefectura Municipal de Maranguape-CPDDU                                    |
| Ágora XXI   |
| PGU-ALC   |
| IREC/COSUDE   |

#### Socios Locales

|   |
|---|
| SODEL/ UNECOM/ PDDU/ Asociación de los Agentes de Salud/ Consejo Municipal de Asistencia Social |
|---|

#### Actores locales

|   |   |  |
|---|---|--|
| Actores Locales: Prefecto Municipal Marcelo Silva, Coordinador de PLANEFOR, dueños de inmobiliarias, gerentes de banco, representantes de fábricas, de la sociedad civil y otros. | Población: entrevista de campo en la ciudad de Palmacia y en el distrito de Itapebussu. | Instituciones Públicas y Privadas proveedoras de información |
|---|---|--|

#### Métodos e instrumentos para el desarrollo del proceso

- Extensa investigación bibliográfica
- Recopilación y análisis de datos secundarios de diversas fuentes
- Cuestionarios – utilizando formularios con preguntas cerradas, aplicadas en una ciudad limítrofe con Maranguape y su anterior distrito (Palmacia) y un distrito de Maranguape (Itapebussu)
- Entrevistas estructuradas y no estructuradas, con personas recurso, que tengan un gran conocimiento de la vida y de la dinámica de la ciudad
- Observaciones empíricas
- Reuniones con los participantes locales, para analizar el avance del estudio, para que apoyen el proceso
- Sistematización y análisis de la información

### **3.3.4 Perspectivas Futuras y Apropiación Local y Regional del Proceso**

La metodología del monitoreo y el observatorio, después de su consolidación, podrá convertirse en un excelente instrumento de gestión. Contribuye decisivamente, por lo tanto, el trabajo del actual Prefecto, Sr. Marcelo Silva, arquitecto urbanista y, fundamentalmente, la voluntad política demostrada. Como integrante de PLANEFOR, el Prefecto ha reconocido la participación en este espacio de reflexión y la implementación de acciones que puedan integrar a los sectores urbanos de RMF. En este sentido, destacó la importancia de este

estudio de caso para estos proyectos y la necesidad de implementar esta experiencia en las demás ciudades de la región metropolitana.

En la administración municipal, existen técnicos capaces y ya bastante involucrados en el proceso y con el deseo de llevar adelante la idea del observatorio; sin embargo, se podría poner más énfasis en los aspectos relativos a la dinámica interna del municipio, que fortalezcan la validez de esta experiencia como instrumento para promover la gestión municipal.

Los datos recopilados hasta ahora, representan un punto inicial para la construcción efectiva del observatorio urbano de Maranguape, aunque dicha información pueda ya ser usada para respaldar las decisiones estratégicas relacionadas con la ciudad.

Para la consolidación del observatorio a mediano plazo es necesario profundizar en los estudios metodológicos, estudiar una estrategia de funcionamiento, analizar las articulaciones institucionales de una manera más clara, estructurar los flujos y los procedimientos para agilizar el trabajo del observatorio, definir y establecer las redes de información diseñando su articulación, equipar el observatorio (posiblemente incluso con computadoras), definir un espacio físico para su funcionamiento, posibilitando las consultas de la población, y divulgarlo en los medios académicos y entre los estudiantes de todos los niveles, instituciones, entidades públicas y privadas, asociaciones y población en general, definiendo en forma más clara su objetivo / finalidad y dinámica de funcionamiento.

En una perspectiva futura, existe la expectativa de que este observatorio sirva a la región metropolitana y que realmente permita visualizar a Maranguape como parte de RMF.

### **3.3.5 Lecciones Aprendidas**

#### ***Sobre las funciones de intermediación de Maranguape:***

- Es probable que el proceso de conversión en metrópoli se intensifique más mediante los proyectos de inversión en los medios y condiciones de transporte, para mejorar el acceso de la población del interior a los servicios altamente diversificados de la capital, suprimiendo de esta manera algunas de las funciones de Maranguape. Un hacendado de la región de Itapebussu puede, en una hora, llegar a los grandes supermercados de Fortaleza, disminuyendo el interés por viajar hasta Maranguape.
- La cercanía de Fortaleza facilita el desarrollo de ciertas funciones de Maranguape, que se está consolidando como un centro secundario de servicios hospitalarios y de educación superior, por ejemplo. También el crecimiento propio de la ciudad de Maranguape, parte urbana del área metropolitana, va a incentivar el fortalecimiento de algunas funciones (como la residencial, industrial, de intercambio comercial).
- Empleo de mano de obra en el mismo lugar, a las personas provenientes de los distritos de Maranguape. También debe haber una mejor distribución de las actividades productivas en los distritos, para que el Municipio se involucre totalmente de una manera más equitativa y más descentralizada, para facilitar la toma de decisiones al nivel gubernamental, y para que las ciudades puedan escoger en dónde invertir o comprar productos, o utilizar servicios urbanos.
- La ubicación de Maranguape para la producción agrícola, en donde el 20% de los productos vendidos en CEASA son producidos en sus mismos distritos, deja un espacio para el desarrollo de programas de incentivo agrícola, permitiendo incluso excedentes productivos. Sería importante buscar mecanismos de acceso a préstamos para agricultores y productores de distritos, y la creación de cooperativas para lograr una mayor producción destinada a la venta en el mercado externo.
- Debido a la poca distancia entre Maranguape y Fortaleza, su área de influencia también se vuelve más próxima. La innovación en las políticas públicas cuyo objetivo es mejorar

la vida de los ciudadanos tiene la oportunidad de ser implementada o por lo menos observada por la metrópoli de Fortaleza. Así la ciudad se posiciona como el polo en donde se pueden implementar las innovaciones más fácilmente, por las características sobre todo de tamaño, aunque posea los mismos problemas de las grandes ciudades.

***Sobre el proceso de investigación:***

- A la UFC le permitió discutir un tema importante dentro de la geografía en relación con el concepto de las ciudades intermediarias dentro del proceso de creación de metrópolis. También fue una apertura a los canales de integración entre la universidad, la sociedad civil y la Prefectura Municipal.
- La Prefectura logró obtener un mejor conocimiento de las funciones de la ciudad, para que las decisiones estratégicas de políticas futuras puedan basarse en éstas. También representó el fortalecimiento de las relaciones con otros actores locales recopiladores de información y una valorización del concepto y de los mecanismos del monitoreo como instrumento de gestión.
- Para la sociedad civil y otros involucrados locales, constituyó una lección del proceso de investigación, de una nueva perspectiva de la realidad urbana.
- Para Ágora XXI significó la unión del conocimiento popular con el conocimiento científico en una forma interactiva. También rescató la validez de la investigación de procesos históricos y cómo se reflejan en las situaciones presentes, permitiendo identificar el escenario actual y su impacto positivo y negativo en la proyección futura.

### 3.4 MANTA, ECUADOR<sup>21</sup>

#### 3.4.1 Perfil de ciudad

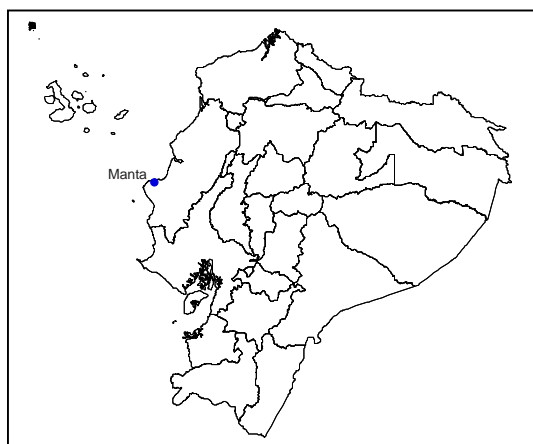
La ciudad de **Manta** se encuentra en una localización estratégica en el Pacífico Sur dentro del territorio continental del Ecuador, que la sitúa como uno de los principales puertos marítimos del país, con una orientación principal hacia la pesca industrial. Manta se localiza en la región de Manabí a 0°57' de latitud Sur. 80° 43' de Longitud Oeste, cuenta con un clima tropical seco y una altitud promedio 6 m. s. n. m.

La ciudad cuenta con una población de 177.314 hab. (2000), lo cual representa cerca del 92% de la población municipal. En Manta cerca del 70% de la población urbana se encuentra concentrada en un radio de 4 Km desde el centro de la ciudad y la longitud física del núcleo urbano consolidado es de 2.8 Km.

En 1922, se convierte en Cantón y se define la primera división territorial, generándose las primeras parroquias urbanas: Manta y Tarqui. El cantón de Manta forma parte del Area Metropolitana Eloy Alfaro y posee algunos servicios de carácter regional entre los que resaltan el aeropuerto internacional, los centros universitarios y el comercio. Recientemente se ha promocionado a la ciudad a través de eventos culturales y la difusión de sus atractivos turísticos. La actual administración municipal a logrado una gran aceptación a través de su gestión y la coordinación de actividades con una amplia gama de actores urbanos.

A partir de la actividad pesquera se estableció una corresponsabilidad que generó el surgimiento de industrias empacadoras y enlatadoras de sardina y atún, y así mismo las industrias dedicadas a la producción de harina de pescado. Las bondades naturales del puerto permitieron a la ciudad un movimiento comercial cada vez más intenso con el exterior, especialmente a partir de la década de los 60, cuando se concluyeron las obras portuarias, circunstancia que le ha permitido crear grandes expectativas sobre la base de la transportación de productos agrícolas, así como a la promoción del turismo no sólo nacional, sino también internacional, lo que es aprovechado por la influencia comercial con los cantones vecinos de Portoviejo, Santa Ana, Rocafuerte y artesanal con Montecristi, que de manera conjunta forman el Area Metropolitana.

#### LOCALIZACIÓN DE MANTA EN EL ECUADOR Y EN EL AREA METROPOLITANA ELOY ALFARO



<sup>21</sup>

Responsables de la elaboración del informe final de monitoreo: *Municipalidad de Manta*: Susana Vera y Sara Delgado; Cámara de Comercio, Gustavo Delgado; Cámara de Industrias, Hélice Angulo; Autoridad Portuaria de Manta, Nick Burgos; Universidad Laica "Eloy Alfaro", Fabián Sánchez; Sector Turístico, Italo Peralta; Unión de Barrios, Miguel Andrade y Paola Mantuano. Con la colaboración de María Luisa Cuenca, COPEVI.

### **3.4.2 Resultados del monitoreo**

En talleres con los diversos actores de la ciudad y tomando en cuenta la información que podrían aportar a estos temas estratégicos y la relación que Manta juega a nivel regional, nacional e internacional se determinó que los temas clave para integrar el Observatorio Local y realizar el trabajo de investigación - acción son PUERTO, TURISMO Y AREA METROPOLITANA

#### ***Caracterización de los ejes estratégicos de intermediación***

##### Puerto

El dinamismo de ciudad se evidencia por su posición geográfica, creándose grandes conexiones a nivel internacional, el Puerto de Manta, tiene el privilegio de encontrarse en un punto focal que mira a toda la cuenca del Pacífico, donde se desarrolla el tráfico mercante para los grandes centros comerciales de los países asiáticos, australianos, norteamericanos, centro y sudamericanos. El puerto se encuentra a 25 millas de las rutas internacionales Norte-Sur y a escasas 24 horas de navegación del Canal de Panamá.

Manta ha sido denominada “La Puerta de Ecuador en el Océano Pacífico”. Su ubicación es estratégica para los buques que van desde y hacia el norte y sur del continente, ya que se encuentra en el centro del litoral ecuatoriano. Está localizado a casi 600 kms. de Francisco de Orellana, puerto fluvial que tiene como destino la ruta que comunica con Brasil y la región andina. Su estratégica posición marítima en América del Sur los pone en ventaja ante los países asiáticos y de todo el Pacífico.

##### El turismo

Un punto de atracción al nivel nacional es la riqueza histórica de los pueblos que hoy se puede conocer a través del Museo del Banco Central, empresas pesqueras, la diversidad de artesanías de cuero y paja toquilla y otros con propia identidad en Montecristi y la confección de artesanías elaboradas con el marfil vegetal de la tagua, sumándose a ello el bagaje cultural y natural que ofrece la zona sur en lo que corresponde a las playas de Machalilla, Puerto Cayo y Puerto López.

Ante la falta de centros de exposiciones artesanales, ciertos espacios de equipamiento de la ciudad se acondicionan para ofrecer a los artesanos nacionales un lugar donde expongan y vendan sus artesanías en tagua y barro, sombreros, ropa, hamacas y adornos de todo tipo, para ofertarlas al turismo internacional que se da cita en esta ciudad.

Los servicios del turismo han logrado satisfacer las necesidades de los usuarios del puerto, de tal manera que en los últimos años, de acuerdo a datos de la Autoridad Portuaria de Manta (APM), la ciudad ha recibido 28 cruceros de distintas banderas, cifra que comprueba que Manta ya es una terminal de cruceros de reconocimiento internacional.

##### El Area Metropolitana

Desde inicios de la década de los años 70 las autoridades de los Cantones Portoviejo, Manta, Santa Ana, Rocafuerte y Montecristi de la región manabita han visto importante generar un polo de desarrollo regional en el país, para tener el debido ascendiente y peso político al nivel nacional; planificar oportunamente la metrópoli y contar con un ordenamiento urbano y territorial de cada Parroquia y Cantón de la Provincia (PGU, 1999).

Las características de la ciudad la han convertido en servidores de bienes y servicios especializados como el Puerto, Comercio, Universidad, Turismo, Gestión Laboral, con directa dependencia, relación, e interacción con el entorno regional.

Entre estos servicios se encuentra la banca nacional, la cual mantiene su máximo nivel; la mayoría de estas entidades financieras tienen sus agencias y sucursales en Manta para dar

el servicio que necesita el sector empresarial, de exportación, atunero, considerado uno de los más grandes y estables del país.

La Universidad Laica Eloy Alfaro, centro de estudios, es un punto focal de movilización de población estudiantil de todas partes de Manabí, del Ecuador y de varios países de la región, entre ellos Colombia y Chile.

Los pequeños poblados que antes estaban aislados hoy se encuentran en estrecha comunicación, a través de carreteras estables y caminos vecinales, lo que hace factible aprovechar los recursos productivos y paisajistas de las parroquias rurales; se produce el intercambio de recursos desde el poblado hacia la ciudad y viceversa. De igual forma su cercanía con varias ciudades de la provincia influyen en importantes nexos de intermediación con su Área Metropolitana.

### ***Desarrollo y reflexión sobre los ejes de intermediación***

#### Puerto

El puerto de Manta es considerado como el Primer Puerto Internacional de Carga del Ecuador. Dispone de 800 metros lineales de muelles de aguas profundas, con 4 atracaderos de 200 metros y de 38 pies de profundidad, 45 metros de ancho que le permite dar servicios de alta calidad, seguridad y eficiencia a barcos de transporte de carga general, contenedores, carga al granel sólida y líquida, carga de trasbordo y tránsito.

El puerto es un terminal de contenedores que, por hallarse en un punto de ubicación estratégico en las rutas navegables de los distintos puertos continentales, sirve de puerto de desembarque de contenedores que vienen en buques de gran calado denominado V Generación, concepto recientemente aplicado en el comercio marítimo internacional por efecto de minimizar costo y maximizar el transporte de carga.

A través del puerto, se generan una serie de actividades económicas, sobresale la industria pesquera en el área extractiva y de conserva, seguida de la agro – industrial.

El 73% del servicio del puerto se concentra en la actividad pesquera, en carga y descarga de pescado y exportación del mismo. El promedio de captura anual de la pesca del atún en el periodo de 1985 a 1995 fue de 45.086 ton. cifra inferior a la obtenida en el periodo 1996-2000 que fue de 132.161 ton.

De acuerdo a la Autoridad Portuaria de Manta (APM) la pesca es la actividad que mayores ingresos le genera, por el uso de cuatro muelles internacionales, dos pesqueros y uno de cabotaje. Son 143 naves: 86 medianas con capacidad entre 400 y 500 toneladas; 14 pequeñas, entre 20 y 80 toneladas y 10 naves industriales sobre las 7 mil toneladas. Además 2.500 lanchas de fibra de vidrio. Esta flota dinamiza la mano de obra de aproximadamente 30.000 personas.

El desarrollo obtenido se refleja a través del asentamiento de importantes empresas e instituciones que se destacan por sus actividades de exportación, como: Asoexpebla, Anecafé (café), EcuadorTagua (tagua), Atunec (atún), además de una serie de industrias como: Conservas Isabel (procesamiento de pescado), La Fabril (aceites, jabones, comestibles de soya, algodón y palma), Ales (aceite comestible vegetal, manteca, jabones) de carácter nacional con su matriz en esta ciudad, y de exportación a Argentina, Inepaca (considerada una de las más grandes y modernas procesadoras de pescado de América Latina); y, que han servido de base para el desarrollo de Manta.

A través de estas instituciones se genera una serie de movimientos comerciales y financieros representativos de la región, se estima que el 60% del PIB del Cantón Manta, es

generado por la pesca secundaria<sup>22</sup>. Estos flujos financieros determinan un crecimiento económico importante para la región.

La dinámica poblacional que se genera, se crea en torno a un factor de repunte en el mejoramiento de la calidad de vida, pues al existir el capital, se generan las necesidades de mejorar la vivienda, de adquirir enseres, carros, viajes, educación más personalizada, donde para cumplirlas se involucra a mayor número de habitantes que van a formar parte de este proceso de satisfacción de necesidades, se amplía el horizonte el radio de influencia para llevar a cabo esta interacción social, económica y educativa.

La competitividad del puerto, al calificarse como centro económico importante para la región, la provincia y el país, le permite perspectivas de inmediata expansión para proyectos internacionales de gran competitividad con otros puertos del país que están en la búsqueda del manejo económico que se generan de las actividades del mismo.

### Turismo

El Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo firmó el convenio de transferencias, competencias y funciones con el Municipio de Manta, en noviembre de 1999, con lo cual el Municipio asume todas las competencias que en materia de turismo venía desempeñando el Ministerio respectivo. Esto significa que es la Municipalidad, en forma directa, la que se hace cargo de: la ejecución de la promoción del turismo del Cantón, la calificación de proyectos turísticos; la concesión y renovación de Licencia Unica Anual de Funcionamiento y la Patente de Operador necesario para que toda persona realice actividades turísticas dentro del Cantón; en el control y vigilancia de las actividades y establecimientos turísticos.

Ecuador es líder en ecoturismo. Manta está ganando un espacio al interior del Cantón en este sector. En la parroquia rural San Lorenzo hay un bosque protector con 4.000 has., donde hay cascadas frías, riachuelos y 150 has. de bosque no intervenidas, en las que se promueve esta actividad.

En el ámbito regional, el movimiento turístico es generado por la cercanía entre varias de las ciudades, que por la estrecha comunicación de sus vías provocan un intercambio recíproco de visitantes; es decir, los habitantes visitan las zonas de desarrollo turístico, incluyéndose las zonas rurales; se produce un intercambio de actividades, el habitante ciudadano va al campo o a la zona rural en busca de paisaje, playa, naturaleza, y el habitante rural busca en la ciudad, otras actividades como el comercio, la recreación, etc.

La actividad turística abarca el ámbito nacional, ya que involucra al sector productivo artesanal del país en las ferias artesanales que se organizan cuando arriban los turistas; también se generan actividades turísticas hacia la Capital (Quito) con vuelos desde el aeropuerto local, se organizan excursiones y múltiples actividades que generan nuevamente un intercambio de servicios y recursos, que hacen interactuar a la ciudad con su entorno más inmediato.

Muy ligado al puerto se abre una puerta para que el turismo internacional se introduzca en el país a través de los cruceros. Por primera vez, en febrero del 2001 arribaron al puerto dos cruceros internacionales el mismo día, cada uno con 3000 personas a bordo.

Según el Ministerio de Turismo, este rubro creció al nivel nacional, en el año 2000 un 5.1% y pasó a ocupar el tercer lugar como generador de ingresos, desplazando al camarón, con 343 millones de dólares, equivalente al 1.6% del PIB y al 5.5% de las exportaciones (TRUJILLO, 2000).

---

<sup>22</sup> Autoridad Portuaria a través de El Mercurio, diario local, del 28 de marzo de 1998.



### Area Metropolitana

Manta se encuentra en la costa ecuatoriana al oeste del país, a una distancia de 419 Km. de Quito, Ciudad Capital; 196 Km. de la segunda ciudad más importante que también está en la región costa, Guayaquil, y a una distancia de 35 Km. de la ciudad de Portoviejo, capital de la provincia de Manabí; conectados por vías aéreas, terrestres y marítimas en ciertas regiones. Aprovechando su ubicación y la riqueza regional, se inició en la década de los 70 un proceso de mancomunidad Cantonal entre los Cantones de Manta, Montecristi, Portoviejo, Santa Ana y Rocafuerte.

Este proceso se fundamentó en el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades de la región (ubicación estratégica del puerto; disponibilidad de infraestructura; recursos con los que cuenta la región) para convertir la zona en el tercer polo de desarrollo del país, posibilitando un equilibrio nacional en relación con Quito y Guayaquil; además de que, por las características que presenta, rebasa los ámbitos local, y nacional, tomando una relevancia regional e internacional (VIVERO, 1999).

El proceso de la asociación de mancomunidad del Area Metropolitana Ciudad Alfaro ya cuenta con algunos elementos de viabilidad tanto jurídica como social y económica. Por ejemplo, en 1974 se firmó mediante acuerdo de los alcaldes de las 5 ciudades la propuesta de ejecutar un eje de desarrollo Portoviejo – Manta; para 1984 se hizo la “Declaración de Principios del Area Metropolitana Eloy Alfaro”; en 1989-1990 se impulsa la “Ley de Régimen para la Maquila” y con ello la implementación de la Zona Franca; el Ministerio de Turismo fomenta la integración de 3 cantones (Manta, Montecristi y Portoviejo) en 1992 y en 1995 los municipios emiten ordenanzas en torno a la conformación del Area Metropolitana; en 1996 se conformó la Comisión de Honor y un Comité de Gestión para apoyar al Comité Ejecutivo del Area Metropolitana Ciudad de Alfaro; en 1998 con la intervención del PGU-ALC y la Institución CIUDAD promueven la Consulta Urbana para propiciar la participación ciudadana en la formulación de un Plan de Acción para volver autosustentable el proceso. Actualmente (2001), el Alcalde de Montecristi es el presidente del Area Metropolitana Eloy Alfaro.

Se promueve y crea la Casa de la cultura de Manabí y la creación de la Universidad Manabita en la década de los 50. Actualmente la demanda educativa en la región, se enmarca en la educación superior que juega un rol importante en la ciudad. La universidad se relaciona directamente con los tres ejes estratégicos, ya que por el puerto y el turismo, se crean nuevas carreras, campos demandantes de profesionales especializados en estas ramas y que por el radio de acción de la ciudad se involucra una amplia población demandante.

En la década de los 60, se realizaron una serie de actividades de integración y capacitación que permitió el despegue de las actividades productivas de las principales regiones de la provincia y especialmente en el eje de desarrollo Santa Ana – Portoviejo – Montecristi – Manta (PGU, 1999).

La región metropolitana ofrece un mercado que merece el esfuerzo para conquistarlo; su población, en las condiciones actuales, facilita el funcionamiento de cualquier proyecto de producción; su territorio, que incluye potencialidades turísticas, pesqueras, minerales, agropecuarias, e industriales, genera posibilidades de actividad económica de éxito.

Además ofrece procesos administrativos y reglamentarios, que otras municipalidades requieren y que se logran mediante convenios institucionales al nivel de la región, esto también se da a la inversa con la capacitación de funcionarios hacia otros municipios o entidades con mayor experiencia.

### 3.4.3 Descripción del proceso

#### ***Estructura del Observatorio Local***

El Observatorio de la ciudad de Manta está conformado por un amplio número de representantes de instituciones del gobierno local, el sector privado, instituciones gubernamentales descentralizadas, organizaciones de base, sociedad civil y la Universidad.<sup>23</sup> La estructura del grupo de trabajo siguió el procedimiento general adoptado para este proyecto. La conformación de comisiones se realizó en función de los temas estratégicos monitoreados e incluyó a los representantes de las instituciones comprometidas que se organizaron de la siguiente manera:

- Coordinación general del proyecto: Municipalidad de Manta.
- Comité de Coordinación: encargado del control operativo, elaboración de informes finales, y responsable de la orientación del proyecto, del cumplimiento de los tiempos, de la entrega de los avances y del impulso de las reuniones; se conformó por representantes de la Sociedad Civil, Municipalidad, Universidad, Sector Privado y Autoridad Portuaria.
- Comisiones de Trabajo, establecidas de acuerdo a la afinidad de la representación con las actividades y competencias dentro de los tres ejes estratégicos, definidas con quienes inicialmente estaban participando, encargadas de la recolección de información, análisis, síntesis, y elaboración de informes.

En una discusión colectiva entre los actores se analizaron y priorizaron 4 grandes dimensiones con sus variables e indicadores, que cruzan los 3 temas estratégicos: económica, demográfica, servicios y equipamientos y político-jurídica-administrativa, los cuales debieron ser analizados por cada comisión. Si bien la dinámica local permitió recuperar grandes cantidades de datos que fueron suministrados por las comisiones de trabajo la redacción del informe y el análisis final quedó a cargo del comité de coordinación y particularmente de la Municipalidad de Manta.

#### ***Métodos e instrumentos para el desarrollo del proceso***

Se contó con 3 tipos de información: objetiva, subjetiva, representación de la ciudad. La información objetiva se consiguió a través de la lista de indicadores identificados los cuales ayudarán a comprender la dinámica de la ciudad intermedia. La información subjetiva, recogerá el sentir, pensar, la visión de la población respecto de su ciudad. Las entrevistas y las encuestas son los instrumentos privilegiados para ello. La información de representación, es la que se recupera vía la prensa local o nacional.

Para la recopilación, sistematización y análisis de la información, se determinaron los siguientes pasos:

- Recopilación de datos y estadísticas
- Realización de entrevistas y encuestas
- Elaboración de registro periodístico
- Análisis y relevamiento de información por eje

### 3.4.4 Perspectivas de capitalización

- Mantener la coordinación de las acciones emprendidas con los diversos actores, de tal manera que permita una planificación más integral, en donde cada actor aporte desde su experiencia y especificidad a los procesos emprendidos.

---

<sup>23</sup> Ver en anexo el Convenio Interactores.

- Para garantizar el desarrollo de la investigación se implantó una política de efecto rebote, que consistía en las posibilidades de que cada actor tendría como resultado el 100% de la información, mientras que su aporte era mínimo. Sumando el incentivo de que el proyecto tendrá un impacto en el ámbito internacional.
- Se ha logrado mantener el interés del grupo de actores participantes y se promueve, teniendo como base esta experiencia de trabajo colectivo, impulsar el desarrollo equitativo e incluyente en los aspectos económicos, sociales, de hábitat; reforzando la interrelación que existe entre los diferentes actores, sociedad civil y municipio.
- El proceso permitió una visión de la ciudad en su conjunto, tanto en sus problemas como en sus potencialidades.
- En cuanto al Observatorio Local y su funcionamiento, es importante que se definan acciones concretas para que el observatorio no sólo sea una fuente informativa de carácter estadístico, sino que se desarrollen a través de este medio capacitaciones, enlaces, ayudas, sugerencias, planes de trabajo y acción, en donde las instituciones involucradas en el desarrollo de la ciudad reconozcan las desventajas e inconvenientes que presenten para la ciudad y las relaciones que ésta establece con su entorno.
- La planificación es indispensable para proyectar soluciones, por eso es importante potenciar los departamentos de planificación de las instituciones participantes en el desarrollo sostenido de la ciudad con recursos técnicos y administrativos para desarrollar las responsabilidades que se tienen que asumir. La información recolectada hasta ahora, y el funcionamiento del Observatorio Local, arrojan la información necesaria, para retomar los que la planificación debe priorizar.
- Para mantener activo el Observatorio Local es necesario establecer nuevos vínculos entre Municipalidad y ciudadanos para realizar actividades en torno al desarrollo.
- Concientizar a los profesionales de la región e instituciones para que se integren activa y participativamente en los proyectos a desarrollar, apoyando con sus conocimientos en la construcción y apropiamiento de procesos.
- Se han establecido las bases para crear un verdadero Observatorio Local Participativo que ofrezca datos completamente actualizados. Para ello se ha logrado la creación de una base de datos general, que podrá ser consultada por quienes quieran acceder a la información. Es necesario generar un sistema de actualización, mediante la retroalimentación de la información con datos que deberán ser entregados por las diversas instituciones, lo que mantendrá la actualización del observatorio. La Universidad implementará un espacio para el funcionamiento del Observatorio Local.

### 3.4.5 Lecciones aprendidas

- Integración de un equipo interdisciplinario, compuesto por diferentes actores de la sociedad, en coordinación con la Municipalidad. Cada uno jugó un rol importante en un compromiso con la ciudad y la ciudadanía, lo que facilitó la recopilación de datos diversos, es una garantía de que son datos reales.
- Se adquirió por parte de los participantes no sólo el compromiso, sino de ver al proyecto como un instrumento de retroalimentación, donde es necesario dar para recibir y que el beneficio va de **“mi sector hacia la ciudad y su entorno inmediato”**.
- El proyecto se culmina por la responsabilidad asumida por la Municipalidad de Manta, como entidad coordinadora que mantuvo el proceso.
- El crecimiento económico de la ciudad, ha generado una gran autoestima en la población, factor que debe ser aprovechado para impulsar el desarrollo sostenido con la participación ciudadana.

- Todo desarrollo local debe guardar un equilibrio entre el crecimiento económico y los efectos del desarrollo en relación con la calidad de infraestructura.
- La condición de ser una ciudad con especificidades de puerto y turística implica la responsabilidad de generar mayores equipamientos de orden urbanísticos, turísticos, de infraestructura básica para atender la creciente demanda de estos sectores y de la población en general.
- Incentivar y fortalecer la relación con otras ciudades y cantones de la región con características similares para ser líderes en las ventajas de ser ciudades que juegan un rol de intermediación, así como a establecer vínculos bilaterales de cooperación.
- Hay aspectos que no se incluyeron como ejes estratégicos de intermediación en esta experiencia, pero que durante el proceso de investigación estuvieron muy presentes en cuanto a las posibilidades que ofrecen a la ciudad y a la región, es el caso de la Universidad, ya que a través de ella se da una movilidad de personal, ofrece profesionistas capacitados en diversas ramas relacionadas con el puerto y el turismo y abre perspectivas para mejorar el desarrollo hasta ahora alcanzado.
- El puesto de Operaciones Avanzadas es un aspecto que permite aumentar el desarrollo económico, ofrece servicios para un grupo específico de población demandante, por el apoyo que da para la ampliación y mejoramiento de la pista aérea y porque genera el consumo de productos de una gran gama que mueve todo el aparato productivo del país; ocupa mano de obra, y promueve el traslado de nuevas empresas a Manta. Brinda sus servicios a una plaza con capitales nuevos que busca calidad, y genera competitividad.

## 3.5 CUENCA, ECUADOR<sup>24</sup>

### 3.5.1 Perfil de la ciudad

La Ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca, capital de la Provincia del Azuay y del Cantón Cuenca, se encuentra localizada en la Región Centro - Sur de la República del Ecuador, a una altura promedio de 2.560 m sobre el nivel del mar. Posee una población estimada de 433.315 habitantes de los cuales 297.924 se localizan en la Ciudad de Cuenca y 135.391 viven en el sector rural

Fundada el 12 de Abril de 1557 sobre antiguos asentamientos indígenas, Cuenca es la tercera ciudad del Ecuador en términos demográficos. La Provincia del Azuay posee además otros 13 Cantones y conforma, junto a las Provincias vecinas de Cañar y Morona Santiago, una región cuyo núcleo es la Ciudad de Cuenca, si bien en el período más reciente se plantea la conformación de un área de desarrollo más amplia, que abarca el Sur del Ecuador y el Norte del Perú.

Históricamente, la Ciudad de Cuenca ha sido el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios en el contexto de su micro región. Tanto su aislamiento físico – geográfico como la limitada capacidad agronómica de buena parte del territorio cantonal, han sido factores determinantes para que la ciudad haya desarrollado sucesivas alternativas económicas, inicialmente orientadas hacia el mercado interno y luego hacia otros mercados, gracias a la incorporación de nuevas actividades productivas (artesanía, manufactura, industria), lo que ha permitido que las desventajas de la región se conviertan en oportunidades, que proveen una base de sustentación a la economía local.

De acuerdo al censo de 1990, la población del Cantón Cuenca estaba compuesta por 175,023 mujeres y 156,005 hombres. De la población total el 37 % habitaba en el sector rural y el 63 % restante lo hacía en el sector urbano. Esta situación sin embargo puede modificarse drásticamente por cuanto en la década de 1990 se agudizan los procesos migratorios hacia el exterior. Según fuentes testimoniales, entre las principales causas de migración interna hacia otros espacios nacionales y hacia el exterior no se encuentra necesariamente la falta de oportunidades laborales sino el diferencial entre los ingresos obtenidos localmente y los logrados en el lugar de destino.

El 80.5% de la población rural del Cantón Cuenca y el 32.0 % de la urbana se encuentra bajo la línea de pobreza. La indigencia incide en 34.4% en el área rural y en 6.9% en la ciudad. Comparando información estadística, la expresión de la pobreza en el Cantón Cuenca es ligeramente menor que en el resto de cantones importantes del país (PNUD, 1999).

Si bien una buena parte del territorio cantonal de Cuenca posee limitadas capacidades para la producción agropecuaria, la mayor parte de la población rural se halla articulada a ella, a través de pequeñas unidades productivas familiares. Existen también empresas agro-productivas y agro-industriales de tamaño mediano y grande.

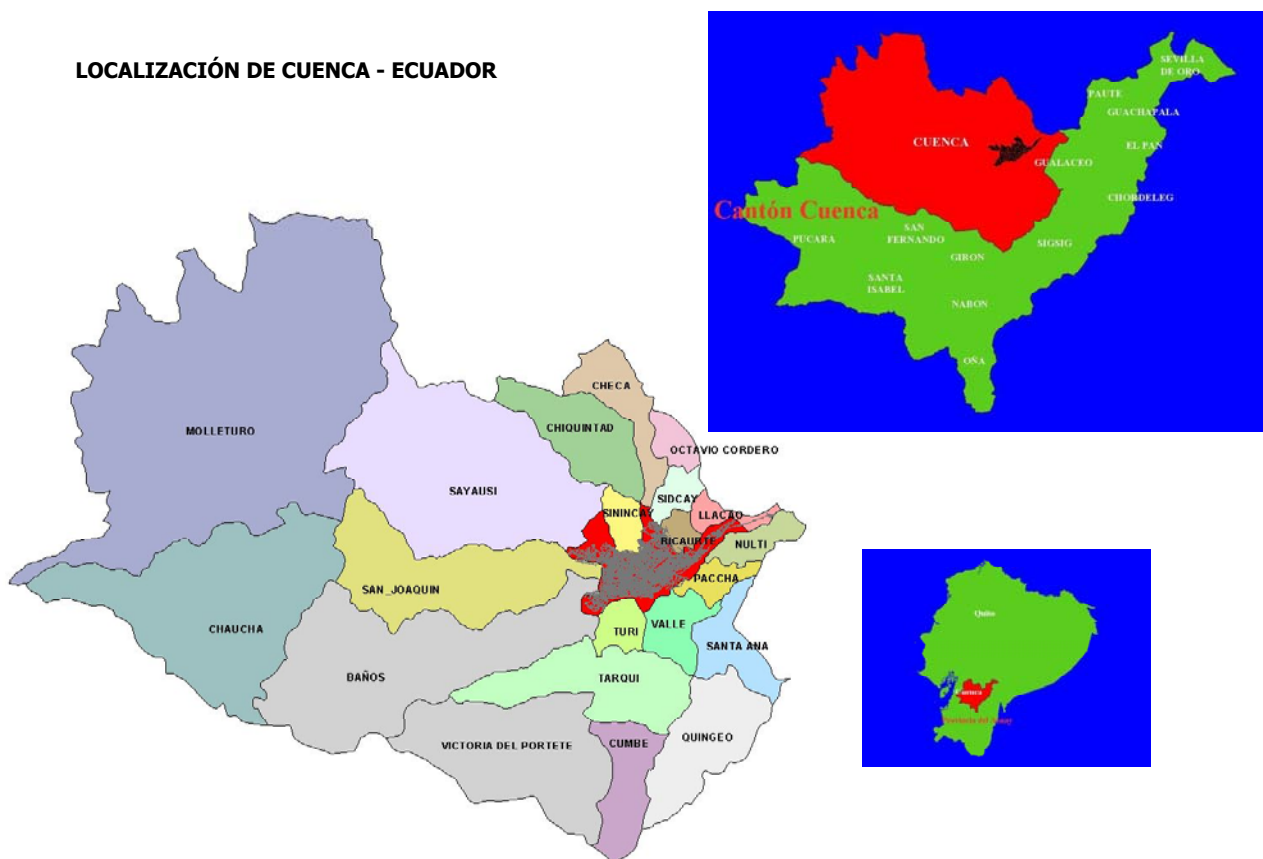
La ciudad se ha especializado en otras actividades productivas, vinculadas originalmente con la artesanía, que se potenció a comienzos del siglo pasado por la inserción en el mercado internacional de productos como los sombreros de paja toquilla, gracias a lo cual la economía local experimentó un período de auge temporal. En la década de los sesenta se

---

<sup>24</sup> Responsables de la elaboración del presente documento : *Municipalidad de Cuenca*: José María Egas E. (Director de Desarrollo Social); *Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional – ACUDIR*: Gustavo Muñoz González (Director Ejecutivo), Miguel Cordero (Técnico Senior); *Universidad de Cuenca – Postgrado de Integración Regional*: Lorena Escudero, Fernando Carvajal; *Colaboración de*: Geovanny Dután , Pedro Jarrín, Diego Samaniego, Leonardo Torres.

La Provincia del Azuay posee además otros 13 cantones y conforma, junto con las provincias vecinas de Cañar y Morona Santiago, una región cuyo núcleo es la ciudad de Cuenca, la cual en un período más reciente integra un área de desarrollo que abarca el sur del Ecuador y el norte del Perú. Históricamente la ciudad de Cuenca ha sido el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios de su micro región, en el cual se han desarrollado sucesivas iniciativas económicas orientadas al mercado interno y externo. La incorporación de nuevas actividades productivas relacionadas con los recientes procesos de integración regional han favorecido el crecimiento de actividades relacionadas con el comercio, los servicios, el sector financiero y ha tomado auge el turismo como una actividad que dinamiza negocios vinculados a ese sector.

## LOCALIZACIÓN DE CUENCA - ECUADOR



En el marco del Acuerdo suscrito para la conformación del Observatorio Local Participativo y el Monitoreo de la Ciudad de Cuenca, las instancias que suscriben acuerdan el crear una fuente permanente de información que permita la toma adecuada de decisiones para la

ciudad. Al mismo tiempo, acuerdan la utilización de los resultados del monitoreo en la formulación de políticas públicas de gestión participativa de la ciudad a largo plazo.

El Acuerdo plantea los siguientes objetivos:

Identificar las funciones de intermediación que tiene la ciudad de Cuenca; Identificar las ventajas y debilidades de Cuenca como ciudad intermedia; Identificar los impactos de las funciones de intermediación en la Ciudad de Cuenca y su entorno; Reforzar instrumentos de gestión participativa a partir del análisis de las relaciones de intermediación.

De la misma manera se acuerda impulsar el siguiente proceso operativo:

- Conformar un **Comité Coordinador** compuesto por representantes de la Municipalidad de Cuenca, ACUDIR y la Universidad de Cuenca (Postgrado de Integración), como entidades patrocinadoras del proyecto. El Comité Coordinador es el encargado de establecer la relación con la población, de la convocatoria a reuniones (quincenales) y del secretariado de Grupo de Monitoreo. El Comité Coordinador cuenta con la Coordinación General a cargo de un funcionario de Dirección de la Municipalidad de Cuenca.
- Las Instituciones patrocinadoras tienen bajo su responsabilidad la difusión metodológica, la asesoría, el apoyo, el co-financiamiento, la sistematización de los estudios de caso y la difusión internacional de sus resultados
- El Comité Coordinador define **Comisiones de Trabajo** especializadas en los ejes temáticos de importancia superlativa para los procesos de desarrollo local, que se constituyen en los ejes de monitoreo para el observatorio. Las Comisiones de Trabajo desarrollan la propuesta en los ámbitos de:
  - Turismo
  - Generación de empleo e ingresos
  - Información para el desarrollo

El convenio contempla la participación de instituciones de apoyo temático, las cuales se vincularán a la investigación de manera activa bajo solicitud directa del Grupo Coordinador.

El proceso previsto para la ejecución del proyecto consta de las siguientes actividades:

- a. Firma del convenio de cooperación interinstitucional;
- b. Delegación de responsables por las partes firmantes;
- c. Conformación del Observatorio Local Participativo, de las Comisiones de Trabajo, del Comité de Coordinación y nominación del Coordinador General;
- d. Aprobación del Programa de Trabajo y de la metodología;
- e. Identificación de recursos (humanos, materiales, etc.);
- f. Recopilación de información;
- g. Procesamiento de la información;
- h. Realización de reuniones de coordinación y avances;
- i. Realización de foros locales de retroalimentación y de evaluación;
- j. Redacción del informe sobre Cuenca a cargo del Grupo de Monitoreo.

En el proceso de cumplimiento de las actividades referidas a los literales a hasta h, el Equipo Coordinador confirmaba que el proceso del Proyecto Total se justifica y tiene perspectiva en la medida que cada uno de los ejes respondía a procesos temáticos de desarrollo y coordinación interinstitucional en marcha.

En la práctica cada eje se ha ido gestando como un proceso específico de desarrollo y puede considerarse como un Observatorio Local Parcial; cada Observatorio había definido su camino, la articulación de sus actores en base a los intereses particulares y ha alcanzado al momento diferentes niveles de avance y sus perspectivas específicas hacia el futuro.

En este marco las instituciones locales, regionales, provinciales y nacionales participan de manera activa en los ejes del proyecto, en la medida en que en muchas de ellas son actores fundamentales de los procesos en marcha en una propuesta de articulación de actores en pos del desarrollo local.

Cada Observatorio Local Parcial tiene en este sentido sus propios actores implicados, formas de organización y métodos e instrumentos para el desarrollo del proceso, los cuales se exponen particularmente a continuación.

### **3.5.3 Resultados del monitoreo de las funciones de intermediación.**

#### ***Eje de Turismo***

En primer lugar se debe destacar la importancia del turismo en la economía ecuatoriana en general. Así tenemos que de acuerdo a la información proporcionada por la Cámara de Turismo de Quito, dicha actividad representó cerca de 400 millones USD de ingresos en el año 2000, constituyéndose en el tercer rubro más importante para la economía nacional que equivalen al 30% de las exportaciones petroleras y que con relación al año anterior implicó un incremento del 16%. Los principales atractivos turísticos del Ecuador son, en su orden: las Islas Galápagos, los cascos coloniales de Quito y Cuenca (Patrimonios Culturales de la Humanidad), las reservas ecológicas en la zona andina y las playas en la Costa.

De acuerdo a estimaciones de la Cámara de Turismo del Azuay, realizadas en mayo del 2001, el número de visitantes a la ciudad fluctúa entre los 90 000 y 100 000 visitantes por año. Cabe destacar que entre enero y noviembre del 2000, por Huaquillas, ingresaron al Ecuador 93.140 extranjeros, el 84,11% (78.340) peruanos quienes visitaron, especialmente, las provincias de El Oro, Loja y Azuay. Para el 2001 se proyecta un aumento del 20% en la actividad turística.

Como apoyo a la difusión e información turística, en la ciudad de Cuenca, en base a convenios entre la Municipalidad de Cuenca, Ministerio de Turismo, Cámara de Comercio y Policía Nacional se cuenta con dos Centros de Información Turística (CIT), el primero ubicado en el Terminal Terrestre y el segundo en los bajos del Palacio Municipal. Adicionalmente la Municipalidad y la Cámara de Turismo cuentan con páginas Web para la promoción de la ciudad mediante Internet. Los centros de información turística de la Provincia CIT, entre mayo y diciembre del 2000, atendieron a 6.861 visitantes. Las nacionalidades de los visitantes que acudieron por información el 26% fueron ecuatorianos, 23.6% peruanos, 11% franceses, 8.5% norteamericanos y 30% de otras nacionalidades (principalmente europeos y latinoamericanos).

Al interior del Eje Turismo la ciudad de Cuenca se constituye en un centro de atracción debido a:

- Diversos atractivos que presenta la misma por su centro histórico (de gran belleza arquitectónica y urbanística), los eventos culturales que se desarrollan en la ciudad (Bienal de Pintura, Encuentro de Literatura y el Encuentro de Historia y Realidad Latinoamericana), la cercanía a vestigios arqueológicos (Pumapungo-Tomebamba, Ingapirca) y atractivos naturales (Bosque de Mazán, Parque Recreacional de El Cajas, Bosque Protector de Molleturo Mallapungo) y la altitud de la ciudad (2800 msnm) y de valles cercanos (con oscilaciones entre los 1000 y 4000 msnm) que la potencian como Centro de Entrenamiento de Altura que requiere la realización de las prácticas deportivas a diversas alturas.



- La capacidad instalada en cuanto a Hoteles que permiten dar una cobertura a todo tipo de visitantes, con una oferta amplia y diversificada.
- La disponibilidad de centros de aprendizaje de español que han favorecido la atracción de un turismo internacional que reside durante algunos días en la ciudad.
- La artesanía, orfebrería, tejidos, bordados y gastronomía presente tanto en Cuenca como en ciudades cercanas como Girón, Yunguilla, Paute, Gualaceo, Chordeleg, Bullcay, Sigsig, muchas de las cuales cuentan con hosterías e infraestructuras para la recepción de turistas.
- La ciudad ofrece una vida cultural y esparcimiento variado que responde a diferentes expectativas

A lo anotado se debe añadir que en la ciudad se creó, con la característica de un Plan Piloto, el Consejo de Turismo de Cuenca, con la finalidad de fomentar y promover la actividad, impulsar la concertación sectorial, articular propuestas e impulsar procesos de participación. Una aspiración fundamental es el manejo descentralizado y la autogestión de recursos para la actividad; adicionalmente, consolidar a la ciudad como destino turístico nacional e internacional(OCHOA, 2000).

El Consejo de Turismo lleva adelante acciones encaminadas a elaborar un Plan de Desarrollo Turístico de Cuenca, con prioridad en la descentralización financiera, y cuyas conclusiones principales tienden a:

- Valorar el Patrimonio de Cuenca y su región como destino turístico,
- Avanzar al mantenimiento de los parajes ecológicos circundantes y a su declaratoria de Patrimonio Natural de la Humanidad;
- Impulsar la concientización y sensibilización ciudadana hacia el mantenimiento de su patrimonio y el trato hospitalario a los visitantes;
- Generar una región atractiva de desarrollo turístico conformada por los atractivos turísticos del sur del Ecuador y del norte del Perú.
- Posesionar a la región como productora de productos artesanales de calidad y en capacidad de competir en los destinos turísticos mundiales.

De otra parte cabe destacar acuerdos favorables de turismo para Cuenca desarrollados en los últimos años. Entre ellos podemos anotar la reunión Binacional Ecuador – Perú de Turismo celebrada en la segunda semana de octubre de 1999 que ha dejado como resultado los siguientes logros para Cuenca:

- Ingreso de Cuenca al cordón fronterizo, lo que implica acceso a los acuerdos de las áreas de frontera.
- Designación de Cuenca como “Ciudad Destino”, por lo cual los vuelos transfronterizos llegarán con preferencia al Aeropuerto Mariscal Lamar.
- Las empresas de aviación, Austroáereo y TAME, podrán ingresar a los aeropuertos peruanos, en la modalidad de vuelos domésticos.
- La Tarjeta Andina de Turismo durará 90 días y remplazará al pasaporte.
- La Tarjeta Andina de Turismo y la cédula de Identidad son los documentos habilitantes para ingresar al Perú.

Un aspecto fundamental que debe considerarse es la histórica relación de intercambio comercial entre lo que hoy es el sur del Ecuador y el norte del Perú, la misma que puede rastrearse con facilidad desde la Epoca Colonial. A raíz de la firma de la paz entre Ecuador y Perú y la consiguiente superación de una etapa de desconfianza y conflicto, la histórica relación basada en la complementariedad económica de los dos países se ha reactivado,

como se puede constatar mediante los indicadores de intercambio comercial. Vale considerar al respecto el criterio del CIDEAL, según el cual Cuenca y Piura son los ejes de la integración Ecuador-Perú (JBR, 13-10-2000; A7).

A partir de esta apertura se han desarrollado iniciativas que buscan propiciar la integración transfronteriza a través de vuelos binacionales y propuestas para abrir aduanas en Cuenca; establecer contactos con aerolíneas peruanas para el acceso a Lima de las personas que necesiten la ruta Piura-Lima; conferir al Aeropuerto de Cuenca el carácter de aeropuerto doméstico, lo que evitaría el pago de 25 dólares de migración

Los factores que han contribuido al incremento del turismo tanto al Ecuador como al Perú son la vigencia del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad; la aplicación del Convenio para Tránsito de Personas y Vehículos; el trabajo del Comité Técnico Binacional de Facilitación Turística (FMA, 15-07-2000; A3).

Un hito digno de mención se reseña en el Informe Anual de la Cámara de Turismo del Azuay en que se destaca el acercamiento entre Cajamarca y Cuenca, con la firma del Convenio de Cooperación y Hermandad. El acercamiento con Cajamarca ha permitido establecer las necesidades migratorias, aduaneras, entre otras, en las ciudades de Cuenca, Machala, Loja y Cajamarca. Adicionalmente, el Consejo de Turismo de Cuenca, participará como miembro del Comité Técnico Binacional, Peruano-Ecuatoriano (FOO 10-02-2001; A6).

Un último dato en este mismo orden de ideas que se debe consignar es el de la Tercera Reunión Binacional de Turismo celebrada el 15 de febrero del 2 001, en la ciudad de Machala, durante la cual se inauguró la Tercera Reunión del Comité Técnico Binacional de Facilitación Turística Ecuador-Perú. En la misma se analizaron las bases para la formulación de un Plan Binacional de Desarrollo Turístico en la región fronteriza (FOO, 16-02-2001; A1).

Todas las actividades indicadas habría rendido frutos, de acuerdo a Juan Diego Domínguez, Gerente Regional del Ministerio de Turismo, el esfuerzo de las autoridades ecuatorianas y peruanas, ha posibilitado la eliminación de puestos militares, controles y aduanas de migración.

Lo indicado explica que el turismo peruano, durante el año 2 000, ocupe el primer lugar en Cuenca con 1 304 turistas. Para el 2 001 se espera que la cifra anterior se incremente (FOO, 17-02-2001; A7). El incremento de visitantes a la ciudad repercutirá directamente en su zona de influencia inmediata en la cual se destacan los valles de Girón, Yunguilla, Paute y Gualaceo que a pocos kilómetros y tiempo de viaje ofrecen un clima subtropical a sus visitantes.

En lo que se refiere al transporte, la ciudad no cuenta con un aeropuerto internacional y tampoco con vuelos nocturnos; sin embargo, el visitante cuenta con transporte aéreo diario de pasajeros desde y hacia Quito, Guayaquil, Macas y vuelos ocasionales hacia Loja y Machala. Las rutas de comunicación terrestre también vinculan a la ciudad con las cabeceras provinciales y cantonales y el transporte se realiza de manera regular entre ellas.

La principal desventaja que enfrenta la ciudad es la existencia de una organización administrativa de carácter centralista que copa, en todos los órdenes de la administración pública, la toma de decisiones en la ciudad de Quito. Las dependencias del Gobierno en la ciudad tienen funciones sumamente limitadas. Las acciones por un desarrollo descentralizado chocan, sin embargo, con la concentración de funciones en el ámbito de toma de decisiones en la capital política del país y limitan la importancia a las mismas oficinas del Gobierno existentes en la ciudad<sup>25</sup>. El desarrollo de Cuenca no es ajeno a la tensión propia de la búsqueda de un desarrollo autónomo en una realidad centralista, en un momento de debate nacional por la descentralización y las autonomías.

---

<sup>25</sup> Entrevista realizada al Ing. Edgar León, Presidente de la Asociación de Hoteleros, en el mes de marzo del 2001.

Por tanto, con relación a este último aspecto será fundamental la consolidación y desarrollo del Consejo de Turismo en la medida que se constituya en la instancia que permita un desarrollo descentralizado de la actividad turística en la ciudad y su zona de influencia. La promoción de la ciudad en el extranjero sólo se encuentra garantizada si es llevada a cabo por los actores locales del Turismo, en caso contrario no hay un trato equitativo para la misma. En todo caso maduran ideas y proyectos en torno a la Cuenca del futuro se piensa por ejemplo en afianzar en la ciudad el desarrollo del turismo cultural y la constitución en la misma como un centro de entrenamiento de altura para deportistas de elite.

### ***Eje de Ingresos y Empleo***

Uno de los fenómenos que caracterizan a la economía y sociedad ecuatorianas, resultante de la crisis que viene agravándose en el Ecuador desde 1980, es la descomposición de la calidad del empleo urbano, al punto de que en el año 2000, tres de cada cuatro ecuatorianos en capacidad de trabajar se encontraban desocupados o sub-empleados en trabajos de mala calidad.

El empleo y el ingreso están influenciados por una serie de factores, de los cuáles destacamos los siguientes:

- Carácter urbano del mercado laboral.
- La incorporación de la mujer durante las últimas dos décadas
- La informalidad
- La migración internacional.
- Presencia de proyectos de desarrollo económico local

Estos elementos han dado lugar a una transformación general del mercado laboral, de las relaciones sociales y de la estructura de los ingresos de las familias cuencanas. De estas situaciones quizá la más estudiada es la migración internacional. El INEC estima una caída de 3 puntos de la PEA en el año 2000, como consecuencia de la emigración internacional protagonizada por los desocupados y los subempleados. Es que la imposibilidad de encontrar empleo bien remunerado coloca a los ecuatorianos, en particular a los jóvenes, en situación emigrar.

Debido a que la migración internacional es un fenómeno clandestino, no es posible cuantificarlo, sin embargo los medios de comunicación y los círculos ligados a la protección de las familias de los emigrantes, estiman que dos millones de ecuatorianos estarían residiendo en el exterior, de los cuáles el 80% lo harían en los EE.UU., algo más del 10 % en España e Italia y la diferencia en el resto del mundo.

Dos series de hechos contradictorios van a definir el escenario futuro del mercado laboral en el Ecuador y, por ende, en la ciudad de Cuenca:

El primero hace referencia a una de las características del desarrollo tecnológico, que tiende a dejar obsoletas la tecnología, las habilidades y calificaciones laborales, cada vez con mayor celeridad. Se estima que en 10 años cerca del 80% de la tecnología que se utiliza en la actualidad será obsoleta y el 80% de las personas tendrán conocimientos y aptitudes anticuadas, que les colocará fuera del mercado de trabajo.

El segundo se refiere a los cambios en la calidad de la mano de obra que emigra, pues, si bien es cierto que no es posible catalogarla por niveles de calificación, sus efectos empiezan a sentirse de manera objetiva: cada vez es mayor la preocupación de los empresarios industriales por la emigración de mano de obra calificada de sus empresas; la misma preocupación se comparte en la rama de la construcción, en donde la escasez de maestros albañiles ha obligado a importar mano de obra de otras provincias, al tiempo que los salarios se han duplicado y hasta triplicado; por último, la emigración empieza a afectar con fuerza a la población con formación superior: cada vez es mayor el número de profesionales que

emigran al extranjero y cada vez son mayores las facilidades que se ofertan a aquellos que tienen calificación en alguna área técnica.<sup>26</sup>

Estas tendencias configuran un escenario laboral que estará caracterizado por la carestía y la escasez de mano de obra calificada.

Otro aspecto relacionado con la migración tiene que ver las remesas monetarias. El Banco Central del Ecuador estima en 1205 millones de dólares las remesas de los emigrantes durante el año 2000, cifra que ocupa el segundo lugar como fuente generadora de divisas, después del petróleo, y que es equivalente al ingreso de todas las explotaciones ecuatorianas, excepto petróleo y banano. Su incidencia en la economía ha resultado altamente distorsionante: en su aspecto positivo, la remisión de libranzas y giros postales aumenta considerablemente la capacidad adquisitiva de los recipientes y mejora sustancialmente su nivel de vida; pero, en sus aspectos negativos, incentiva un consumismo exagerado de artículos suntuarios, de preferencia importados, lo que no genera crecimiento económico sino más bien distorsiones en la balanza de pagos, o se destina a la adquisición de bienes patrimoniales, cuyos efectos se traducen en profundas distorsiones en la estructura relativa de los precios. Estas distorsiones se tornan más evidentes en las provincias del Azuay y Cañar, provincias en las que se supone que se efectiviza entre un 30% y un 40% de las remesas monetarias, determinando, por ejemplo, que la Ciudad de Cuenca, sea la más cara del Ecuador; que los precios de la tierra, de los materiales de la construcción y de la mano de obra, respecto de otras provincias del país, se sobrevaloren en proporciones irracionales.

### ***Eje de Información para el Desarrollo***

La integración de la información para el desarrollo es la base sobre la cual funciona la intermediación, en razón de cada uno de los ejes indicados anteriormente se fundamentan en el manejo y análisis de datos alfanuméricos y geográficos/espaciales.

Los sistemas de base de datos han significado y representado una gran herramienta en la administración y gerencia de la información

En la actualidad los motores de administración de bases de datos, son herramientas de software muy sofisticadas que han ocultado la complejidad de sus algoritmos potencializando la utilización de las mismas, de tal manera que la implementación del Sistema de Información sea una tarea sencilla, dedicando el esfuerzo y la importancia a los productos que dispondrán la ciudadanía en general.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, los sistemas de información deben dejar de ser estructuras estáticas de procesamiento, almacenamiento y análisis de la información; para convertirse en robustas bases de datos que integren y analicen toda la globalidad del Cantón Cuenca, teniendo en cuenta los datos alfanuméricos y geográficos/espaciales que representan el comportamiento del Cantón, pero no como una simple colección y posterior almacenamiento de datos, sino, como una estructura holística dinámica, variante en el tiempo y con comportamientos propios.

Se deberá conformar un nivel superior en las bases de datos conocido como bodegas de datos con componente geográfica-espacial, que permita el desarrollo de un Sistema de Información Territorial y se constituya en un instrumento necesario para dar repuestas y soluciones inmediatas a la demanda de servicios avanzados en el campo de la planificación y gestión territorial del Cantón Cuenca y de su radio de influencia.

La base de datos estará compuesta por un gran volumen de datos Socioeconómicos, Medioambientales y de Infraestructura que permitirán evaluar el potencial de los recursos

---

<sup>26</sup> En el mes de octubre la prensa internacional difundió la noticia de la aprobación por parte del Congreso de los EE.UU. para conceder visas de trabajo, durante 3 años, a 600 mil ingenieros y técnicos en computación; noticias similares se difunden respecto a los requerimientos de Alemania y Canadá

endógenos del territorio. En este momento los metadatos están dispersos en algunas Instituciones, los mismos que necesitan ser sistematizados correctamente y posteriormente adaptados a políticas (métodos, información geográfica alfanumérica, espacial) para compartir y actualizar información. La calidad de la información estará supeditada a la veracidad de la información y a la frecuencia con la cual se actualiza.

El Sistema de Información geográfica-espacial que se propone sirva de base para un desarrollo e integración regional estaría conformado por las siguientes bodegas de información de: datos socioeconómica, datos de infraestructura, datos ambientales.

Para cada uno de los casos será necesario proceder tanto a la recopilación de información existente entre diversas fuentes de información y centros de acopio de datos. Estas bases de datos deberán integrarse en un sistema único, con la posibilidad de relacionarlas temporal y espacialmente. El eje central debe constituirse la realización de estudios e interpretación de la realidad socioeconómica, territorial, ambiental y de requerimientos de inversión de diferentes aspectos del Cantón y su área de influencia. Estas herramientas deben favorecerse por medio de los datos abstractos o mediante visualización gráfica en la Información espacial (geográfica y temática). La información permitirá conocer la organización funcional de un espacio territorial, así como valorar y analizar prioridades de la distribución de equipamientos y de otros recursos dentro de una área geográfica concreta o evaluar las limitaciones en las que pueden desenvolverse las actividades de producción y consumo. Lo antes señalado es imprescindible para la planificación y la gestión del territorio, por lo que es necesario que su actualización sea continua y permanente.

El Cantón Cuenca en este momento se encuentra en proceso de consolidación, por lo que su Territorio puede ser manejado en una manera menos compleja; así también, las Instituciones se encuentran en el desarrollo de levantamiento de información alfanumérica y geográfica/espacial para el correspondiente almacenamiento en las bases de datos. En este ámbito, se determina que es el momento adecuada para realizar los procedimientos de intermediación necesarios para disponer de la información integral.

Un esquema de esta magnitud tiene muchos desafíos, de tal manera que la metodología debe estar orientada a :

- Enfocar los alcances y requerimientos, creando una arquitectura flexible y capaz de prosperar dinámicamente de acuerdo al ambiente Cantonal y su área de influencia, brindando una gama de usos impredecibles pero aplicables a las Instituciones y ciudadanía.
- Involucrar en cada uno de los procesos y etapas del proyecto a los diferentes actores, que sean agente activo del mismo.
- Establecer una comunidad enfocada a la cultura geográfica/espacial
- Definir la arquitectura técnica de la bodega de datos, de tal manera que integre todos la información de los diferentes componentes del Sistema, y entregue una extensible y escalable solución.
- Esbozar una aproximación que produzca rápidos e inmediatos beneficios al Sistema Integral de Información.
- Emplear variedad de tecnologías vigentes, estándares y escalables para la diversidad de procesos del proyecto.
- Colocar claros todos los procesos y tareas del proyecto, así podrá de igual manera entregar objetivos claros y concisos.
- Asignar tareas a los procesos, basados en técnicas comunes, habilidades o dependencias.

- Asignar procesos a las fases, basado en el desarrollo propuesto para el proyecto, la culminación de cada fase debe reflejar el cumplimiento de un objetivo.

### 3.5.4 Descripción de los procesos de articulación interinstitucional de los observatorios locales

La articulación interinstitucional de los observatorios locales parciales se encuentra en función del grado de desarrollo de las acciones previas encaminadas a potenciar cada uno de estos ejes en tanto se consideran estratégicos para la ciudad.

En el sector del **turismo** la conformación de la Asamblea de Turismo de Cuenca incluye representantes de la Municipalidad de Cuenca, el Ministerio de Turismo y entidades Estatales, por los Prestatarios de Servicios Turísticos, las Entidades Formadoras de Recursos Humanos.

En la propuesta de Cuenca cada institución según su ámbito de responsabilidad debe ejecutar sus acciones en el marco de un Plan de Desarrollo Turístico de Cuenca actualmente en proceso de preparación.

El Observatorio Local en el Eje Turismo responde a un proceso permanente de articulación institucional y formulación de propuestas. Las metodologías utilizadas durante su tiempo de existencia han respondido a las necesidades coyunturales y a los pasos que ha tenido que darse para su consolidación como instancia de Gobierno Local. Podemos anotar algunas metodologías empleadas:

- Reuniones interinstitucional de discusión sobre el tema turismo y sus perspectivas;
- Talleres preparatorios y de formulación del Plan Estratégico y Operativo del Consejo de Turismo de Cuenca;
- Reuniones específicas para impulsar acciones coyunturales como es el caso de impulsar la Candidatura de Cuenca como Patrimonio Cultural de la Humanidad o para organizar la Bolsa Internacional de Turismo del Ecuador con Sede en Cuenca a realizarse en esta ciudad en el próximo mes de Octubre;
- Trabajos de asesoría local y nacional con el fin de concretar propuestas piloto de descentralización por parte del Ministerio de Turismo.

En el área de **empleo e ingresos** no existe realmente un observatorio conformado, sino que se plantea la necesidad en donde uno de sus aspectos fundamentales sería el monitorear el cumplimiento de objetivos y los resultados que obtengan las dos experiencias consideradas como iniciativas importantes para la generación de empleo y mejoramiento de los ingresos: la propuesta de la Cooperativa de Desarrollo Solidario y el Programa de Alternativas Laborales mediante una serie de indicadores que se plantean como tentativos.

En este caso los actores implicados la Municipalidad de Cuenca, a través del Director de Desarrollo Social, las máximas autoridades de éstas dos Experiencias de Generación de Empleo e Ingresos y los beneficiarios de los programas.

Para el caso del área de **información**, a partir de una investigación preliminar que se realizó entre las instituciones locales que manejan sistemas de información se establece que quienes generan la mayoría de información para el desarrollo en la ciudad de Cuenca tiene carácter público, antes que privado. La mayoría de instituciones investigadas ya han realizado acciones de coordinación interinstitucional, lo que ratifica el hecho de que se encuentren involucradas en el proceso del observatorio y que este funcione.

Si bien ha existido un proceso de colaboración se logra entrever que existe todavía un gran porcentaje que ha elaborado o trabajado sus proyectos informáticos por su propia cuenta en materia de información. Esta situación se da también porque no ha habido la posibilidad de llegar a acuerdos por problemas económicos en las instituciones. El asunto económico ha

sido la causa principal que no ha posibilitado establecer acuerdos ágiles entre instituciones constituyendo esto un problema cuando el desarrollo informático es vertiginoso y este se desfasa en cuestión de poco tiempo. También se señala que otro problema ha sido porque no ha habido una cultura de cooperación entre las instituciones. A esto se suma la falta de que alguien lidere estos procesos, es decir no hay iniciativa para ejecutar planes conjuntos sobre todo en materia de sistemas de información.

Un gran porcentaje considera que la falta de acuerdos obedece a la falta de una planificación estratégica en el área, también porque que no se ha llegado a acuerdos por el protagonismo de ciertas instituciones. Esto ha incidido a que la información que se maneja en la actualidad no sea de calidad por la falta de que alguien controle y dirija el proceso. Y es más hay celo en la entrega de información o sentido de propiedad sobre la información, muchos ofrecen información pero no se lo entrega gratuitamente sino que se la vende.

Sin embargo, pese a todo, el observatorio con sus limitaciones ha estado funcionando, se ha trabajado en diferentes frentes, de alguna manera, encabezado por la Municipalidad y ACUDIR, “con la finalidad de conformar una red digital de información entre instituciones generadoras o sustentadoras de datos alfanuméricos, estadísticos y/o geoespaciales”. (Proyecto del Departamento de Sistemas de Información para el Desarrollo – Municipalidad de Cuenca)

Los principales actores públicos identificados en esta iniciativa son: Municipio (Dpto. Avalúos), INEC, PYDLOS, Universidad de Cuenca: SIR, PROMAS, Universidad del Azuay (IERSE), Cámara de Industrias, Cámara de Comercio, Pequeña Industria, ETAPA, Empresa Eléctrica, Banco Central, Servicio de Rentas Internas, Superintendencia de Bancos, CREA, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, Comercio Integración y Pesca.

### **3.5.5 Lecciones aprendidas hacia el futuro**

Del proceso de ejecución del Proyecto de Monitoreo de Ciudades Intermedias podemos puntualizar algunos elementos que nos parecen importantes desde la experiencia de Cuenca:

- a) El único mecanismo posible de articulación del proyecto a la gestión municipal es conseguir que desde su formulación la Municipalidad como Gobierno Local sea el eje coordinador del proceso.
- b) La posibilidad de ejecutar este tipo de proyectos esta condicionada a la existencia de dos procesos:
  - Proyectos de actores individuales innovadoras y de funcionamiento eficiente;
  - Comunicación y coordinación de actores públicos – privados y comunitarios comprometidos en procesos de desarrollo local en la comprensión de que su articulación en vez de significar un peligro a su funcionamiento individual supone su potenciamiento.
- c) La existencia colectiva de formas de pensamiento individual e institucional encaminadas hacia la formulación de propuestas de desarrollo local. Esta situación no supone la existencia de pensamientos homogéneos o necesariamente similares, sino la existencia de actitudes positivas por construir nuevos futuros.
- d) La vigencia necesaria de una autocrítica positiva en la actuación, situación que crea exigencias y ritmos de avance o mejoramiento individual y de los colectivos.
- e) En resumen podría afirmarse que los literales precedentes vienen a ser parte de la constitución de una nueva cultura individual e institucional donde las propuestas deben tener unos niveles exigentes de profundización teórica y metodológica en sí mismas y en la percepción de que las propuestas locales deben surgir de los procesos propios y ser aporte ante procesos externos que han fracasado nacionalmente.

En referencia al proceso en sí del Proyecto de Monitoreo de Ciudades Intermedias se cree conveniente realizar las siguientes apreciaciones:

- La importancia de un proceso de monitoreo tiene más vigencia y oportunidad en la medida que se centra en los procesos; los datos pueden ser importantes pero no necesariamente expresan la riqueza de las actuaciones locales.

Los 3 ejes temáticos que conforman los Observatorios Parciales Locales son un ejemplo de aquello. Incluso el Observatorio de Información para el Desarrollo, vinculado más directamente a un producto ligado con datos, ha recibido un impulso del Proyecto en la medida que las relaciones mantenidas han servido para clarificar los roles y posibilidades institucionales frente a la instauración del Sistema de Información Integral para el Desarrollo de Cuenca.

- En el caso de Turismo y de Empleo e Ingresos el proyecto ha sido positivo en la medida de reafirmar la necesidad de la coordinación interinstitucional en el Consejo Local en el primero de los casos; y de sistematizar y potenciar el Proyecto de Crédito y Generación de Empleo en marcha por los actores vinculados a la Cooperativa Jardín Azuayo.
- El mayor conocimiento de las funciones de intermediación que Cuenca como Ciudad – Región mantiene, ha sido importante en la medida que la perspectiva previa de los procesos locales la había considerado; en ese sentido el conocimiento valida la propuesta local.

En casos donde dichas funciones sean conocidas pero que la perspectiva local no esté enfocada a articularse con otras funciones externas complementarias no implica directamente una situación positiva sobre el conocimiento.

- Las funciones de intermediación entre los actores locales entre sí y las posibles contrapartes externas no existen en la medida de su conocimiento son parte de los procesos de construcción de dichas relaciones. Sobre esta base están afectadas por múltiples problemas, que con un tratamiento adecuado pueden ser fácilmente solucionados: protagonismo institucional excluyente, empoderamiento negativo de los datos, políticas institucionales que excluyen la coordinación, burocratismo, etc.

En el caso de Cuenca el desarrollo inicial del Proyecto de Monitoreo de Ciudades Intermedias ha permitido sobre todo fortalecer las relaciones y perspectivas entre los actores básicos de cada Observatorio.

- Finalmente debemos afirmar que la consolidación de los Observatorios sólo será posible en la medida en que se afirmen los procesos que los sustentan. Aquello supone la solidificación de los mecanismos de coordinación ciudadana e institucional; el fortalecimiento de las prácticas de formulación y construcción de propuestas de Desarrollo Local; y, la instauración de sistemas únicos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la acción.



## **CAPITULO 4**

### **CUATRO CIUDADES A LA LUZ DE UN CONCEPTO: LA INTERMEDIACIÓN.**

#### **ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

---

#### **4.1 CUATRO CIUDADES INTERMEDIAS: CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS**

##### **4.1.1 Hacia una tipología urbana en América Latina**

Como se dijo en el capítulo 2, las ponderaciones que pueden efectuarse a partir de las dimensiones y de las escalas de la intermediación, vienen a acompañar un proceso histórico de urbanización que, a su vez, va a ser distinto según el país, su construcción política y sus características socioeconómicas. Esto lleva, en el caso de América Latina, a precisar una tipología de ciudades intermedias, que va más allá de los 5 tipos presentados como introducción en la investigación.

En efecto, el conocimiento del medio, la evolución histórica propia de esta región del mundo, y las especificidades de su situación contemporánea se remiten a tipos suficientemente representativos para presentarlos como figuras sintomáticas de la ciudad intermedia. Estas configuraciones, presentadas en introducción son 11. Sin ser exhaustiva, esta tipología tiene como ventaja el poner el acento sobre las diferentes funciones o reagrupamiento de funciones que permiten identificar caracteres modelos que, solos o en conjunto fijan las grandes tendencias, marcando el desarrollo presente y futuro de las ciudades de América Latina.

Recordemos rápidamente estos tipos antes de llevar a nuestra mirada a las 4 ciudades estudiadas. Se trata de:

El mercado regional, el centro de servicios, la capital regional, el polo económico, el centro turístico, el nudo de la comunicación, la ciudad periférica metropolitana, la interfase nacional-internacional, la ciudad miembro de una conurbación, la mancomunidad de ciudades y la ciudad región.<sup>27</sup>

##### **4.1.2 Cuatro ciudades a título de ejemplo**

Las cuatro ciudades seleccionadas para la investigación, apropiadas para servir de sitios de estudio para la implantación de observatorios urbanos centrados sobre el análisis de la intermediación, fueron elegidas sobre bases que unen los criterios científicos expuestos anteriormente a criterios de oportunidad.<sup>28</sup>

Cada una de estas ciudades: Camilo Aldao en Argentina; Maranguape en Brasil; Cuenca y Manta en Ecuador, se caracteriza por algunos rasgos principales inscriptos en nuestra clasificación tipológica. Esta personalidad urbana, es sin ninguna duda, un elemento determinante en la elección de las prioridades y de las dimensiones enfocadas a través de las preguntas de investigación.

Camilo Aldao es una ciudad de pequeño tamaño (alrededor de 5000 habitantes) situada en el centro de la pampa agrícola de Argentina. Es a la vez un centro de servicios y un

---

<sup>27</sup> Ver punto 2.6: Elementos para una clasificación tipológica.

<sup>28</sup> Se trata de: relaciones de colaboración entre la Ciudad y el PGU-ALC, campo de actuación de la COSUDE, cooperaciones preexistentes entre autoridad municipal y representantes de la sociedad civil, interés marcado por una integración al proyecto de investigación. Para mayor información ver en el anexo 1: Proceso de selección de las ciudades.

mercado, con respecto a una región rural de producción moderna y extensiva. Es parte del Departamento de Marcos Juárez, que según las informaciones provistas por el caso, comprende 21 ciudades pequeñas y por consiguiente, elemento en un grupo de ciudades formalizado a través de una asociación de comunas de este departamento y del departamento vecino. Ejerce entonces funciones ante todo económicas y de servicios, pero también políticas y administrativas.

Maranguape vive una situación antagónica a la de Camilo Aldao. Se trata de una aglomeración de tamaño superior, con cerca de 90.000 habitantes, en la esfera de la influencia directa de Fortaleza, metrópolis del Nordeste y 5ª ciudad del Brasil con más de 2 millones de residentes. Localizada a 24 kilómetros de ésta, Maranguape vive una dinámica periférica de dominación metropolitana, se trate del mercado económico, de los desplazamientos migratorios o de los lugares de residencia.

Maranguape posee sin embargo sobre el plano político, su propia área de influencia local, siendo jefatura de un distrito administrativo. En esta configuración metropolitana, Maranguape ocupa una función de centro secundario, en acompañamiento de Fortaleza, ofreciendo una serie de servicios a una comunidad urbana y rural próxima, y actuando como nudo de comunicaciones con respecto a numerosos transportes colectivos que inervan, desde Fortaleza, el Estado de Ceará. Por otra parte, en el plano económico, la competencia internacional y nacional tiende a perfilar al conjunto de la región metropolitana como una alternativa poco onerosa para toda una serie de empresas activas en los mercados internacionales. En su caso, las lógicas de la globalización se hacen sentir.

Cuenca, con cerca de 430.000 habitantes y las tres cuartas partes urbanizadas, puede difícilmente considerarse como una ciudad de tamaño mediano, tanto en su superficie territorial como en su dimensión demográfica (tercera aglomeración urbana de Ecuador, luego de Guayaquil y Quito). Sin embargo Cuenca responde perfectamente a los criterios de una ciudad intermedia en su papel de capital de la provincia de Azuay, siendo al mismo tiempo un centro de servicios para esta región del Centro-Sur de Ecuador y un mercado de gran importancia.

Además, se inserta de manera totalmente original en una lógica de interfase nacional-internacional. En efecto, el estancamiento económico ha provocado un éxodo masivo de los activos ecuatorianos hacia Estados Unidos y Europa. Se estima que entre el 30 y el 40% de las contribuciones financieras que emanan de los exiliados son reinvertidas en esta región del país, provocando graves distorsiones en los mercados inmobiliarios y de bienes de consumo, habiendo transformado en algunos años a Cuenca en la ciudad más cara del país.

Manta, a su vez, está volcada hacia el exterior. Ciudad portuaria de cerca de 200.000 habitantes, es, luego de Guayaquil, el segundo centro marítimo de Ecuador. Es entonces en relación con la medida de estas transacciones internacionales, que esta ciudad intermedia puede juzgarse ante todo como polo económico activo, actuando como una interfase que pone claramente en relación un sector nacional de producción de primera importancia, completamente unido a la pesca industrial, a una red internacional de distribución y consumo.

Esta preeminencia de una lógica de desarrollo fundada en la apertura de mercados internacionales se ve además, prolongada por la ambición anunciada por las autoridades de atraer a esta región marítima a los extranjeros para hacer allí un centro turístico.

Estas proyecciones a escala del mundo no deben hacernos olvidar que en la actualidad, la actividad portuaria tiene un impacto directo sobre el Área Metropolitana Eloy Alfaro (constituida por la ciudad y por 5 municipalidades vecinas) acordándole las especificidades de un mercado regional y a la vez de un centro de servicios, que esto sea a través de los equipamientos públicos como a través de todo un movimiento de actividades difícilmente dominables (economía informal o nuevos asentamientos humanos, por ejemplo).

## **4.2 CONTEXTO LOCAL Y DIMENSIONES DE LA INTERMEDIACIÓN: LECTURA DE LOS CASOS DE ESTUDIO**

Para intentar una síntesis de los resultados obtenidos al cabo de los 4 estudios locales, es bueno enumerar algunas dimensiones claves que aparecen con fuerza y marcan de forma singular la dinámica vivida por cada ciudad.

### **4.2.1 Movimientos de población: creación e interdependencias entre espacios habitados**

La primera de estas dimensiones es la demográfica.

Cabe recordar que la urbanización, como fenómeno contemporáneo en los países en desarrollo, es ante todo una dinámica situada en el cruce entre la presión demográfica y la disponibilidad territorial. Esta ecuación, raramente solucionada con facilidad por los gestores urbanos, desemboca en toda una serie de problemas entre los más agudos del subdesarrollo: extensión espacial de las zonas urbanizadas sin dominio del proceso, precariedad del hábitat, sub-equipamiento, degradación de los recursos naturales, para citar sólo algunos.

Esta evaluación del crecimiento humano en medio urbano se realiza diferenciando bien el crecimiento natural (fertilidad de las mujeres urbanas en edad de procrear) y la inmigración, sabiendo que la preeminencia de los movimientos de población hacia las ciudades, sobre la fertilidad femenina en el seno del crecimiento demográfico, es sintomático de un estado primario de la urbanización. La situación propia de América Latina podría compararse a esta tendencia, la media de la urbanización se aproxima del 75% para el conjunto de la región. Esta dinámica subsiste sin embargo, y los movimientos de poblaciones rurales hacia las zonas urbanas prosiguen, sobre todo, en los países que son aún fuertemente rurales, tales como Bolivia y Ecuador, por ejemplo.

Cuando un país o una región alcanza un estado avanzado de urbanización en cambio, no solamente el crecimiento urbano disminuye, sino que se trata sobre todo de un aumento de población que resulta de una dinámica interna a cada ciudad.

Una segunda tendencia es, de hoy en adelante significativa: la periurbanización. Las metrópolis más grandes alcanzan sus límites territoriales y por lo tanto, la ocupación y el ordenamiento del territorio prosigue más allá de las fronteras administrativas. Igualmente, es hacia los centros urbanos de menor importancia adonde se dirigen los migrantes, que estiman que con la ayuda de la descentralización y la regionalización, sus chances son buenas en un tal contexto. Esto se refleja en las estadísticas internacionales, en las cuales, más allá del proceso de metropolización, las ciudades de tamaño inferior (por ejemplo, entre 100.000 y 1.000.000 de habitantes) se transforman en polos secundarios de crecimiento demográfico más rápido.

La tasa anual de crecimiento urbano está considerada generalmente como elevada, sus orígenes todos confundidos, a partir del 3% y puede, en épocas críticas, alcanzar según las ciudades del 7 al 10% anuales. ¿Qué ocurre con las ciudades estudiadas?

Maranguape ha visto crecer su población de manera muy fuerte a partir de 1970 y su población municipal, que en esa época era rural en un 60% se transformó en 2000 en una población de 87.538 habitantes, con un 75% urbanizado. En el transcurso de los últimos 5 años, el crecimiento anual asciende a 1,58%. Los fundamentos de este aumento de población local son, primero, el hecho de la instalación reciente de establecimientos industriales, mientras que las fuentes de trabajo tienden a reducirse en otras regiones del país. A esto se agrega una mejora constante de las vías de circulación y de los medios de transporte que hace a la ciudad más atractiva frente a Fortaleza.

Este crecimiento demográfico continuo y ya antiguo se encuentra también en Manta, Ecuador. En 50 años (1950-2000), la población casi se ha duplicado para alcanzar actualmente los 177.314 habitantes, de los cuales el 90% se sitúa en los límites municipales, en zonas fuertemente urbanizadas. Esta tasa de crecimiento muy elevada, 4,7% durante los años '60 y más del 5% en el curso de los años '70 y '80, está ciertamente ligada a la extensión de las actividades portuarias. Más tarde disminuyó y tiende a situarse alrededor del 2% anual. Corolario de este aumento de población, la ciudad ha sufrido durante largo tiempo, las consecuencias de una ausencia de políticas de planificación urbana. En 1997, la adopción de un plan estratégico municipal de desarrollo urbano permitió atravesar una primera etapa en hacia el mejoramiento de estas condiciones. Esta desidia de las autoridades públicas durante varias décadas provocó una explosión de barrios informales, precarios e insalubres que esta nueva reglamentación pretende de ahora en más poder controlar mejor.

En Cuenca, otra ciudad de Ecuador, la tendencia demográfica está hoy muy perturbada por la crisis económica que atraviesa desde varios años el país. En efecto, si en el transcurso de las décadas pasadas se puede encontrar un mismo movimiento de población, esta dinámica está hoy rota por el éxodo masivo de población ecuatoriana hacia el extranjero a fin de encontrar mejores condiciones de trabajo.

Aunque las fuentes estadísticas continúan siendo aleatorias a escala local, las cifras permiten sin embargo, confirmar esta ruptura. Cuenca contaba en 1990 una población urbana de 194.981 individuos, representando el 60% de la población municipal, esta población llegaba a 40.000 personas en 1950, es decir la quinta parte de la población actual. En el transcurso de los años '60-'80 es cuando el crecimiento es más sostenido (3,4 luego 3,0% de tasa anual). Frente a esto, las localidades rurales que rodean a Cuenca, desde hace mucho tiempo, están en una situación débil, incluso muy débil, de crecimiento demográfico.

La urbanización, como consecuencia, disminuyó y no existen cifras más recientes para sostener la tesis de un éxodo generalizado, tanto en las zonas rurales, en prioridad, como de las zonas urbanas. Sin embargo es una realidad que traduce la preocupación de las autoridades urbanas ante este desplazamiento masivo de las "fuerzas de trabajo" más dinámicas hacia el extranjero. El riesgo es grande en cuanto a que esta emigración pone en tela de juicio los proyectos de desarrollo previstos por Cuenca y su región.

Camilo Aldao, en Argentina, demanda un examen diferenciado puesto que se trata de un centro regional de tamaño muy pequeño, sobre el cual las informaciones demográficas son muy incompletas. Se sabe que su población llega a 5.016 habitantes en el seno de una región rural de 21 comunas y el total de la población asciende a 90.000 habitantes. Ninguna indicación se refiere a la evolución en el tiempo y todo análisis diacrónico sería pura especulación. Así, numerosas iniciativas intentan responder al éxodo de los jóvenes, buscando por una parte, una formación de buen nivel y por la otra, salidas profesionales. Es muy probable que esta preocupación refleje una pérdida de población y de empleos y que estemos frente a una situación de estancamiento, incluso de decrecimiento demográfico típico de los movimientos rurales-urbanos y de una región sometida a la mecanización de una agricultura de alto valor tecnológico.

¿Qué se puede decir de estos escasos datos frente a las cuestiones de intermediación demográfica?

En primer lugar, que la misma es una realidad que existe para cada una de las 4 ciudades estudiadas. El caso de Camilo Aldao es la excepción. La lógica de población sigue directamente ligada a la evolución de una región rural en plena mutación (por una parte, con una modernización de las técnicas de producción agrícola y por consiguiente, una disminución de la población activa en ese sector, y por otra parte, una emigración de las personas que buscan empleo hacia zonas urbanas más dinámicas). Para las otras aglomeraciones seguidas en el curso de la investigación, la tendencia es de un fuerte

crecimiento de población manifestado con continuidad en el curso de los 30 (incluso de los 50) últimos años.

Esta realidad migratoria, crucial en la mayoría de las aglomeraciones de importancia grande o mediana, en los países en desarrollo, está todavía poco estudiada. Las cifras faltan. No se adivina bien cuál es el origen de las poblaciones recientemente establecidas en medio urbano, no se sigue sino parcialmente las curvas de población en el curso de los años, y no se sabe casi cuál es el impacto real sobre la ocupación y el ordenamiento del territorio. Estas imprecisiones, esta imagen borrosa, esta ausencia de datos, traducen, nos parece, el poco caso que se hace de este fenómeno reconocido por todos los especialistas urbanos como factor clave en la comprensión de las dinámicas contemporáneas. Ningún lazo operacional se ha extraído, en ningún momento, entre el crecimiento de la población, la pauperización y la precarización de la mayoría y de la gestión integrada del conjunto territorial habitado.

Tanto las autoridades políticas como los responsables técnicos de la gestión urbana, no dan casi la impresión de haber integrado esta realidad en su planificación y en su organización territorial. Lo cual, generalmente, provoca pesados conflictos (sociales en cuanto a los modos de otorgamiento de las tierras y de acceso a los servicios ; políticos, con las otras autoridades municipales y regionales, en cuanto a la coordinación de las políticas públicas) y malos funcionamientos en la implantación, la distribución y el mantenimiento de los equipamientos y servicios a la comunidad.

#### **4.2.2 Producir, distribuir y consumir : El intercambio económico como fundamento de la intermediación**

Pasemos al aspecto económico, dimensión predominante para el desarrollo de las ciudades en general, aglomeraciones del tercer mundo en particular y elemento faro de la intermediación. Es real que la producción y la comercialización de bienes y servicios representan, en todo momento, una de las formas elementales de los intercambios realizados entre las comunidades urbanas y sus asociados externos.

Los tres niveles de la intermediación aparecen en paralelo. En primer lugar se trata de la escala local que une la ciudad a su región circundante : ya se trate, como es el caso a menudo, de las ciudades de tamaño pequeño o mediano, de campos que sirven de proveedores alimenticios y a la vez, de reservas de mano de obra ; o que se trate de zonas periurbanas, mestizajes de barrios construidos, de baldíos y de terrenos agrícolas, cuando se habla de las aglomeraciones de tamaño más grande.

Todas las ciudades estudiadas son sintomáticas de estos intercambios intensos a nivel micro-regional. Manta es la comuna central de una zona metropolitana con otras 5 comunas. Camilo Aldao es un centro regional en una vasta región de producción agraria, Cuenca es a su vez, un polo de servicios y de producción artesanal, como también capital de una provincia fuertemente rural. En cuanto a Maranguape, su posición de centro secundario en la zona metropolitana de Fortaleza, acuerda a los intercambios locales un lugar preeminente, como centro comercial en provecho de las poblaciones locales y rurales vecinas. Igualmente es un centro con un interesante proceso de transformación de los productos agrícolas producidos en la provincia de Cereia, manufacturados en Maranguape para luego ser consumidos en el conjunto de la zona metropolitana de Fortaleza.

La apertura nacional en el plano económico igualmente se menciona en los 4 estudios. A su vez, es una escala importante de la intermediación económica. Se encuentra allí un rasgo característico de los intercambios económicos para los cuales el mercado nacional sigue siendo el marco privilegiado de la expansión económica de las empresas artesanales, industriales y comerciales. En efecto, hábitos de consumo, y reglas de conducta se conjugan para facilitar el paso de local a global. En ciertos países las normas aduaneras frenan la competencia extranjera, en otros, los conocimientos legales y administrativos favorecen a los empresarios locales. En todos los casos existe un fuerte respaldo entre las expectativas

de los consumidores locales y la oferta de bienes y de servicios de los productores nacionales.

Si bien estas comprobaciones encontradas frecuentemente en diferentes regiones del mundo deben ser de aquí en adelante relativizadas, a consecuencia de la apertura internacional de los mercados y de la supresión de numerosas barreras aduaneras, continua sin embargo siendo una realidad tanto cultural como económica que no puede olvidarse.

Así, el posicionamiento económico de las 4 ciudades en el plano nacional es aún mal conocido, pocas cifras, pocas referencias, pocas observaciones sobre el tema. Como si esta escala de la intermediación económica, siendo conocida y reconocida por todos, no fuera el desafío de los debates actuales, tomada entre la identidad local (y la gestión del territorio administrativo) y las perspectivas de globalización (dirigidas casi automáticamente a lo internacional, ya volveremos sobre el tema).

En el caso de Maranguape, las reestructuraciones económicas que trastornan a Brasil responden sin ninguna duda a lógicas de implantación sobre los mercados internacionales. Así, inducen a movimientos nacionales que parecen beneficiar a las ciudades del Nordeste, por el desplazamiento de empresas del Sur del país hacia regiones de producción menos onerosas. El crecimiento del parque industrial de la zona de Fortaleza, a la cual pertenece Maranguape, se beneficia con estos cambios, y entre otros, con la instalación de fábricas textiles y de fabricación de calzados.

Para Camilo Aldao y toda la región agrícola del Departamento de Marcos Juárez, el mercado nacional es igualmente de primera importancia. Ante todo productora de cereales y de oleaginosas, la región alimenta tanto a los mercados locales como al nacional o internacional, puesto que está en el centro de la principal zona productora de cereales del país.

Los flujos económicos, en el plano nacional, continúan siendo más evasivos en lo que concierne a las dos ciudades ecuatorianas, Manta y Cuenca.

Para esta última ciudad, el eslabón débil de los factores de explicación sobre la crisis económica se encuentra en el nivel nacional. Se percibe bien de qué manera la situación crítica en términos de ingresos y de empleos (eje de intervención juzgado prioritario por el monitoreo de la intermediación urbana en Cuenca) refleja una coyuntura que afecta al país en su totalidad, aún si hay matices que distinguir entre las características nacionales y las especificidades locales (sólo el 25% de los activos tienen un empleo en el plan nacional 2000, el resto de la población activa está sub-ocupada y el 9% se encuentra desempleado; sin indicación para la ciudad de Cuenca, pero con una indicación sobre la reabsorción del problema, en el plano regional, por la fuerte emigración internacional). La posición de Manta en el plano nacional es más evidente, puesto que juega una carta particular, desde los años '70, con la creación y el desarrollo de la zona portuaria. Tal equipamiento, abierto al extranjero, es una inversión estratégica de nivel nacional e internacional, aún si el mismo inerva la región de Manta con una multitud de actividades económicas paralelas. Este eje de crecimiento económico es una de las piezas maestras sobre la cual los asociados locales desean construir el porvenir. Fundado sobre una lógica de apertura de los mercados mundiales, no quiere decir que no siga siendo un motor, tanto para la región como para el país entero.

La internacionalización de las relaciones económicas puede considerarse, a los ojos de los actores locales de las 4 ciudades estudiadas, como el sistema focal de explicación, tanto a nivel del análisis que puede hacerse de las dinámicas actuales, como sobre todo, de las proyecciones hechas para el futuro.

Todas las ciudades estudiadas, sea cual fuera su tamaño y su contexto están, a uno u otro título, imbricadas en intercambios económicos a nivel internacional.

En el caso de Camilo Aldao, sitio de una región de alta productividad agrícola, los precios, tanto en el nivel de los insumos (pesticidas y otros) como de los productos provistos en los

mercados, están muy directamente influenciados por los precios internacionales. Y son ante todo los mercados extranjeros (con la prioridad acordada al MERCOSUR) que se busca penetrar.

La situación es más clara aún en lo que atañe a la ciudad de Manta. En la actualidad, la actividad marítima induce a toda una serie de empresas centradas en la exportación de productos derivados. Y es a la medida de criterios internacionales que los dirigentes de este vasto conglomerado encaran su expansión, con el fin de hacerlo más competitivo (en el plano nacional, frente a Guayaquil, y en el plano internacional, frente a los otros centros marítimos de las costas del Océano Pacífico) y más provechoso. Por otra parte, el futuro se inscribe sólo en ese registro económico, extensión de las instalaciones portuarias y crecimiento de los ingresos ligados al turismo internacional.

Como ya se ha dicho en lo que se refiere a Maranguape, el renacimiento económico de los años '90 vivido por todas las comunas de la zona metropolitana de Fortaleza está, también, ligado muy directamente a la competencia internacional y a la reestructuración de los aparatos de producción que impone esta globalización de los intercambios comerciales. Por los costos de producción, que son más interesantes en el Norte de Brasil que en el Sur más industrializado, empresas nacionales y filiales de grupos extranjeros desplazan sus equipamientos hacia regiones hasta ahora poco favorecidas, con el fin de aumentar el margen de beneficio de sus explotaciones.

Para Cuenca, de igual modo, los flujos económicos y financieros internacionales, son un factor clave del desarrollo local y micro-regional. Ante todo, son los trabajadores emigrados quienes sostienen a sus familias y su consumo en el mercado local. Y son estos insumos monetarios los que organizan el valor de los bienes y sus precios de adquisición. Debemos hablar de una forma recurrente de dependencia económica (a semejanza de los países de Europa del Sur y del Este o de los países del Magreb frente a Europa occidental, como los de América Central frente a los Estados Unidos) adaptada al contexto de estancamiento que atraviesa Ecuador donde es necesario mencionar la globalización de la economía ecuatoriana (en ese aspecto mencionemos la dolarización de su moneda). La cuestión queda abierta. Esta apertura al mundo, actualmente más impuesta por las circunstancias que verdaderamente elegida, es desde ya, una preocupación para las autoridades públicas (por su impacto sobre el costo de vida en la región) y a la vez una oportunidad frente a la crisis económica (disminución de los desocupados y movilización financiera de importancia cerca de 400 millones de dólares serían repatriados en las provincias de Azuay y Cañar). Y es teniendo en cuenta estas transferencias internacionales que Cuenca encara su futuro, perfilándose a la vez como "patrimonio de la humanidad" (título otorgado a la ciudad por la UNESCO) con el beneficio del turismo nacional y extranjero y definiendo una estrategia más racional de inversiones locales de los fondos repatriados de la emigración.

Como conclusión de este aspecto económico, hay que hacer una reflexión sobre este binomio local-global que parece sustentar las lógicas del desarrollo económico tales como aparecen hoy en las 4 ciudades sometidas a examen y tal como están programadas para los próximos años.

El nivel local es el de la cotidianidad y de lo indispensable. Es en esta escala donde se encuentran actores urbanos y quienes toman decisiones económicas, (activos, personas que buscan empleo, inmigrados, empleadores, empresarios, administradores públicos) con el fin de definir, de manera más o menos individual, más o menos concertada, las vías a seguir con el fin de favorecer el empleo, acrecentar los ingresos, y la rentabilidad económica, posicionar mejor las ciudades y sus regiones en el plano nacional.

El nivel global está marcado por la globalización de los mercados y la aceleración de los intercambios, y cuyas reglas de funcionamiento influyen directa o indirectamente la evolución de las economías nacionales y locales. Corolario de esta globalización de la economía, los actores urbanos, públicos o privados, son extremadamente receptivos frente a

las oportunidades internacionales (como puede resultar el turismo de Manta o Cuenca, en Ecuador).

Pero el peligro existe también de comprometerse así en mercados en continuo cambio, las condiciones de supervivencia allí son duras: capacidad imperiosa de adaptación rápida a las transformaciones del mercado internacional; alta calidad de los “productos” provistos en un mercado muy competitivo (que se hable de bienes manufacturados o de materias primas, o que se mencione también a las mujeres y a los hombres que venden así su fuerza de trabajo en condiciones de extrema precariedad!), estrechamiento de los precios de producción y de comercialización y presión negativa sobre los ingresos, y sobre todo riesgos muy serios frente a opciones elegidas en un contexto internacional muy volátil.

Entre estos dos polos de tensión, local y global, el nivel nacional parece desaparecer, poco mencionado en los estudios llevados a cabo en las 4 ciudades, muy poco presente en los ejes de desarrollo futuro decididos en el curso del proceso de la investigación, por los asociados locales. A menudo presentado como objeto de conflicto o de competencia, el avance hacia adelante de los actores urbanos locales parece estar acompañado por una desaparición del lazo histórico (y muy a menudo verticalizado) entre políticas nacionales y estrategias locales. Es, sin ninguna duda, la traducción de una pérdida del peso de los poderes políticos en beneficio de los centros de decisión económica (de nuevo, un efecto de la globalización económica). Es, sin duda, igualmente el signo de concentraciones locales y micro-regionales de defensa identitaria y económica propia a todo proceso real de descentralización territorial. Sin embargo, será necesario velar para que esta aparente defección del lazo local-nacional en las etapas del desarrollo económico y las estrategias puestas en marcha a este efecto no terminen en iniciativas ricas pero dispersas, originales pero fragilizadas en un contexto de competencia exacerbada.

### 4.2.3 Multidimensionalidad: Los otros caracteres de la intermediación

¿Cuáles son las otras dimensiones de la intermediación que parecen dirigir las actividades presentes y futuras desplegadas en las ciudades estudiadas, y qué lecciones diferentes extraer de ellas?

Recordemos que en cada una de las 4 ciudades, los ejes de reflexión sobre la intermediación fueron elegidos por los promotores de un monitoreo urbano centrado en esta problemática. Decididos durante un taller inicial local de definición de las líneas a seguir, de las prioridades a estudiar y de los procedimientos a implementar para asegurar el monitoreo, estos ejes reflejan tanto la percepción que los actores locales tienen de la intermediación, de las dimensiones que parecen emerger como pistas centrales de investigación y acción, como también las acciones a implementar en ese contexto de intercambios elegidos o impuestos.

Los ejes seleccionados y sus implicaciones temáticas son las siguientes:

| <i><b>Ciudad</b></i>      | <i><b>Ejes prioritarios</b></i> | <i><b>Dimensiones (prioritarias y secundarias)<sup>29</sup></b></i> |
|---------------------------|---------------------------------|---|
| <b>Maranguape, Brasil</b> | Desarrollo económico            | Económico<br>Demográfico<br>Servicios y equipamientos               |
|                           |                                 | Social<br>Demográfico<br>Cultural                                   |

<sup>29</sup> Se trata de las dimensiones, tal como aparecen en los informes provistos por los equipos locales, de forma explícita o de manera inducida.



|                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
|                                | Zona residencial                                | Territorial<br>Político-institucional<br>Demográfico<br>Económico       |
| <b>Camilo Aldao, Argentina</b> | Mercado de producción agrícola y micro-empresas | Económico<br>Demográfico  |
|                                | sólidos domésticos                              | Medioambiental<br>Político-institucional<br>Social                      |
|                                |   | Cultural<br>Social<br>Servicios y Equipamientos                         |
| <b>Manta, Ecuador</b>          | El puerto                                       | Económico<br>Servicios y Equipamientos<br>Político-institucional        |
|                                |   | Económico<br>Demográfico<br>Medioambiental<br>Servicios y Equipamientos |
|                                |   | Político-institucional<br>Territorial<br>Económico                      |
| <b>Cuenca, Ecuador</b>         | Turismo   | <b>Económico</b><br>Cultural<br>Servicios y Equipamientos               |
|                                |   | Económico<br>Demográfico<br>Social<br>Político-institucional            |
|                                |   | Político-institucional  |

De acuerdo a la lectura de esta breve síntesis, fundamentalmente de las dimensiones que los actores urbanos hacen intervenir a través de las elecciones realizadas, no es vano pretender que **la economía ocupa un lugar prominente en las estrategias implementadas**, tanto por las autoridades públicas como por sus asociados sociales. La cuestión demográfica, en la cual nos hemos detenido, no ocasiona una preocupación particular, pero como lo hemos dicho previamente, ella es causa y efecto de numerosas decisiones tomadas en el plano económico.

Cuatro dimensiones son igualmente interpeladas por los equipos locales y aparecen como prioritarias entre sus preocupaciones. Ellas van a guiar sin ninguna duda sus decisiones y las empresas llevadas a cabo para una mejor gestión urbana, con un conocimiento acrecentado de las interacciones con el mundo exterior :

- Hay ante todo una **dimensión político-institucional**, que se explica fácilmente por el hecho de que las autoridades públicas representan un asociado privilegiado en el marco de esta investigación, animador en la planificación y en la coordinación de los ejes de desarrollo y de las inversiones necesarias.
- Existe también la **dimensión servicios y equipamientos** que, muy pragmáticamente, acompaña a numerosas elecciones efectuadas en otras dimensiones con el fin de favorecer una intermediación positiva y regulada para la ciudad, en su provecho.

- Igualmente hay que tener en cuenta dos dimensiones, muy unidas una con otra, **la territorial y la medioambiental**, que a menudo se confunden como espacio físico de negociación y de apuesta entre los diferentes actores urbanos.
- Para terminar, sería necesario no confundir otras dos dimensiones, muy próximas en su percepción de las cuestiones planteadas, **lo cultural y lo social**, que, una y otra reflejan la apropiación de los ciudadanos de las vías y de los medios elegidos (a menudo por las autoridades políticas o por quienes toman las decisiones económicas) para encarar el futuro de las ciudades y de sus relaciones externas.

Algunos ejemplos surgidos de los estudios de caso permitirán ilustrar mejor la multidimensionalidad de cada línea seleccionada por los equipos locales durante el monitoreo.

Comencemos por dos dimensiones difícilmente cuantificables pero reveladoras de la riqueza del concepto de intermediación y de las posibilidades reales de interpretación: *lo social y lo cultural*.

En estos planos, el interés mostrado en Camilo Aldao para promover una política de promoción cultural es muy sintomático de una región anclada en sus tradiciones históricas y regionales y que se encuentra, desde ya, confrontada a grandes transformaciones, por la industrialización de su producción agrícola, por una parte, y por la otra, por la emigración de su juventud.

Frente a esta situación de cambio problemático, la opción es valorizar un cierto número de valores éticos y sociales que determinan una identidad colectiva y que giran alrededor de 3 símbolos: el trabajo, la religión y la familia, resurgimiento de los orígenes de los primeros migrantes, venidos de Italia.

Reagrupando todos los centros vinculados a las cuestiones educativas y artísticas, este proyecto se concreta por la implementación de un “Centro Promotor de Cultura y Educación”. La iniciativa es interesante puesto que reúne a su alrededor a todas las agrupaciones públicas y sociales preocupadas por el fortalecimiento de las actividades comunitarias. Es, al mismo tiempo, el signo de un gran conservadurismo frente a las amenazas de una cierta “modernidad”: desempleo y éxodo de los jóvenes, pero también el abandono de las prácticas religiosas, el individualismo (como se dice en el estudio) o los nuevos modos de vida. Vuelto hacia el porvenir en sus prácticas, el proyecto continúa, sin embargo, sumergido en un pasado en el cual no se sabe aún si es una práctica de museo de una historia comunitaria o una lucha desesperada contra el cambio.

Esta dimensión histórica y cultural está presente de la misma manera, en la visión que pregonan los promotores de Cuenca, allí de forma más pragmática, por la “capitalización” del patrimonio arquitectónico, bajo la forma de un bien de valor agregado turístico. La dimensión social es mucho más rica en enseñanzas para el porvenir de la ciudad y de su región. El éxodo de centenares de miles de jóvenes activos hacia el extranjero, a la búsqueda de un ingreso, no tiene consecuencias sólo en el plano económico. También, como se dice en el estudio, es una pérdida social para la región, los migrantes son considerados, generalmente, como los elementos más dinámicos de una sociedad, los más emprendedores, los más movilizantes. Y son nuevos lazos sociales que se tejen en el interior de las familias y de la región a través de la dependencia económica y del alejamiento físico.

La dimensión *política e institucional* está omnipresente. La gran mayoría de las decisiones necesita una acción manifiesta de las autoridades públicas, o al menos, de un apoyo de su parte. Habiendo hecho esta afirmación, inmediatamente hay que reconocer que las cuestiones de esta naturaleza pueden abordarse de forma más o menos voluntarista, en una perspectiva más o menos explícita en cuanto al proyecto de gestión administrativa y de participación ciudadana.

Dos proyectos ponen claramente esta dimensión en el centro de sus preocupaciones: Manta y Cuenca, una, desea favorecer las sinergias en el seno de una zona metropolitana, constituida por varias comunas aledañas y la otra, avizora implementar un sistema computarizado de informaciones que facilite la toma de decisiones urbanas.

El eje metropolitano que promueve la ciudad de Manta pone por delante la necesidad de una organización territorial y política adaptada a la amplitud de los problemas encontrados, al espacio físico y social en el cual pueden abordarse y resolverse. Esta institucionalización de un “territorio metropolitano” es una gestión que se encuentra en numerosos países en desarrollo (por ejemplo Bangkok u Ho Chi Minh, en el Sudeste de Asia). Tiene como ventaja enorme la de poner juntos “alrededor de la mesa” a los asociados que, lo quieran o no, deben aprender a negociar para avanzar en soluciones de cuestiones que son a la vez locales y regionales. Se piensa de inmediato en las cuestiones de contaminación medioambiental y de desagüe de los efluentes contaminados. Pero es igualmente el caso en materia de transportes públicos (para determinar en conjunto las inversiones prioritarias, la extensión de las redes, las políticas tarifarias). Debería ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la organización del territorio y a las políticas de promoción del hábitat social.

En Manta, este eje de intervención no es nuevo, la asociación de las comunas metropolitanas, se remonta a los años '70. Fue apoyada y fortalecida recientemente gracias al PGU ALC (mancomunidad). Y su objetivo es claro: Sacar provecho de las ventajas y de las oportunidades que se encuentran en esta región, para transformarla en el 3<sup>er</sup> polo nacional de desarrollo, luego de Quito y Guayaquil. Las preocupaciones son ante todo, de orden económico, por la aprobación de textos que reglamenten la implantación industrial en la zona. Y ha tomado un giro más social, con la puesta en marcha de un proceso de consulta ciudadana lanzado con el PGU ALC. Otras cuestiones de actualidad deberían, según nuestra opinión, tener lugar en este marco : la inmigración y los asentamientos humanos irregulares, el empleo informal, la protección del medio ambiente.

A su manera, Cuenca pone el acento sobre otro elemento político-institucional, que coloca a las comunidades locales en una situación de gran fragilidad frente a las instancias gubernamentales. Es el acceso a la información. Esta cuestión es, de forma más o menos explícita, abordada por todos los equipos que sufren la falta de datos confiables, tanto en los planos estadísticos cartográficos como científicos, que les permitirían apoyar sus proyecciones sobre bases más razonables, mejor fundadas. Este aspecto de la investigación, que será retomado en las recomendaciones, sigue siendo un punto poco abordado por los equipos locales en términos estratégicos y temáticos. Esto puede explicarse en Maranguape, desde que un sólido equipo científico de investigación ha puesto a disposición de la investigación sus aptitudes, su habilidad y su metodología. Sigue siendo más problemático en Manta y en Camilo Aldao, donde se contentan muy a menudo con informaciones parciales, sin coordinación entre escalas de referencia ni entre sectores de intervención.

Cuenca, con mucha razón, plantea la cuestión en el plano político e institucional y lo aborda como un elemento que contribuye a la intermediación. Esto se explica fácilmente, porque como lo dicen los promotores del estudio en Cuenca : *“Las informaciones provienen de una confrontación empírica con la realidad, por medio de encuestas ante los actores del desarrollo urbano, porque... la mayoría de las instituciones que producen la información lo hacen de manera desorganizada, poco estructurada y sin configuración sistematizada”*. A esto se agrega el hecho de que, como ya sabemos, la información es también un instrumento de poder, compartirla significa también “democratizar” ese poder en beneficio de los medios interesados.

El resultado de esta desorganización “natural” o “provocada” tiene efectos muy dañinos en la construcción del conocimiento en beneficio de los operadores : falta de datos confiables, dificultades en el acceso a la información, comparaciones a menudo imposibles entre unidades comparables (por ejemplo a escala de entidades municipales) o entre los diferentes niveles de la estructuración urbana (municipal, provincial, nacional). Esto se

reflejará infaliblemente en una toma de decisión menos objetiva, más inclinada a favorecer la interpretación “politiquera” de la realidad que una visión “ordenada”, a partir de datos confirmados por argumentos que superan la simple afirmación.

Esta situación, conocida desde hace mucho tiempo, es hoy cuestionada por numerosos participantes. Y en primer lugar, por las autoridades locales que sufren la centralización nacional y la inadecuación de los datos disponibles. Es interesante saber que en el caso de Cuenca, los organismos consultados, ya sean públicos o privados, y sea cual fuera la amplitud de su campo de acción, son ampliamente favorables a la implementación concertada de una base de datos sólidos y utilizables para todos en beneficio de la comunidad. El camino está, pues, trazado y podría servir de ejemplo para otras ciudades sometidas a las mismas contrariedades.

Como conclusión de este enfoque político-institucional, hay que reconocer que este campo de análisis sigue estando muy impregnado de un tinte administrativo limitado a la regulación de las cuestiones de política pública. En los eventuales conflictos que surgen generalmente en los debates, estos temas están ausentes por completo: una forma “pacificada” de tratar cuestiones políticas (y entonces, ideas, ideologías, y visiones del mundo y de la sociedad) que a menudo se resume en una percepción muy técnica de las cuestiones que hay que resolver, olvidando muy a menudo que, detrás de las vías seguidas y a través de los modos de gestión que se implementan, es una percepción de la sociedad y de las relaciones sociales lo que se sugiere.

*Servicios y equipamientos, territorio y medio ambiente* son las otras dimensiones que se encuentran abordadas en los estudios de caso, generalmente en filigrana de análisis o de ejes de intervenciones centradas sobre otras dimensiones.

La intermediación medioambiental es un vasto tema, de una gravedad extrema, ya que la explotación de los recursos naturales es indispensable para la vida humana en general, como para la vida en sociedad, por lo que se refiere a las ciudades. Acceso a un aire limpio y a un agua de calidad, utilización de los recursos energéticos, evacuación y tratamiento de las excretas humanas, de los desechos sólidos y de las aguas servidas, la organización y control de estos sectores son elementos que siempre adquieren más peso en la gestión urbana. Y que, hay que subrayarlo una vez más, deben tratarse en el plano local, regional y global, a la vez.

Forzoso es constatar que las prioridades puestas de manifiesto por los asociados durante las consultas locales abordan poco las cuestiones medioambientales y territoriales. Camilo Aldao es un poco la excepción, con el interesante anclaje regional de la red internacional de reciclaje de los desechos hogareños en la cual la ciudad está implicada.

Se ponen de manifiesto varios puntos que muestran bien cómo la intermediación se puede percibir alrededor de sus relaciones con las dimensiones medioambientales, territoriales, político-institucionales.

La iniciativa nació en la provincia de Santa Fe, Argentina, en 1992, de una colaboración entre las autoridades municipales, la universidad y grupos de interés medioambiental. Esta dinámica sector público-sociedad civil tiene como metas: la sensibilización de los usuarios, la selección y el reciclaje de los desechos, la transformación y comercialización de ciertos elementos (sobre todo a través de la producción de abono compuesto).

Esta red se extiende en el nivel nacional y Camilo Aldao adhirió a ella en 1995. En el ámbito local, tomó amplitud, asociando a las escuelas, a los clubes locales, a las jefas de familia. Permite la constitución, a su vez, de una red local que une la municipalidad, la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Rosario, el Centro de Estudios y de Acción Medioambiental. Los servicios técnicos de la ciudad se organizaron con el fin de ser más operacionales en este contexto nuevo, se formó una cooperativa de 12 municipalidades de la región, con el fin de distribuir mejor los productos comercializables, se firmó una convención inter-municipal entre 7 comunas de la provincia de Córdoba.

Este ejemplo, desde ya conocido, se extiende en el plano internacional y agrupa a más de 100 comunas de Argentina, Chile, Brasil, Panamá y Costa Rica. Una fantástica emulación a partir de problemas que hubieran podido abordarse en el estricto plano local. Pero ciertamente, no hubieran permitido alcanzar el grado de innovación que ofrece la inserción en un intercambio a este nivel.

Aunque otros ejemplos que surgen de los estudios de caso permiten, sin duda, apoyar aún más la necesidad de examinar las diferentes dimensiones del desarrollo urbano a través del prisma de la intermediación, el caso de la gestión de los desechos hogareños en Camilo Aldao es justamente muy representativo de la plusvalía que agrega esta apertura al exterior, tanto por lo que se refiere a un conocimiento más fino de las cuestiones, de su amplitud, y de las interacciones que pueden existir entre ellas. Es también un valor agregado en cuanto a las pistas que hay que seguir, a las recomendaciones posibles, a las soluciones encaradas para resolver los problemas a los que los actores urbanos se ven confrontados.

A todos los sectores les concierne la intermediación. Y los campos sobre los que no hemos insistido, no escapan a esta regla. La importancia de una apertura como ésta, se conoce tanto en lo que respecta a los servicios e infraestructuras como en lo que se refiere al territorio. No hay planificación espacial coherente y controlada sin concertación entre municipalidades, entre gobiernos locales y autoridades regionales. Asimismo, las redes técnicas resisten difícilmente un anclaje estrictamente local. Ya se trate de la provisión de energía eléctrica, del aprovisionamiento de agua o de gas, o de los transportes colectivos, estos sirven tanto a los centros como a los suburbios y pueden ser manzanas de discordia con otras municipalidades y las regiones interesadas, si las soluciones elegidas se consideran más que nada como una acción agresiva que como el resultado de un acuerdo beneficioso para todos (la famosa estrategia “todos ganan”). Y esto es posible sólo con la concertación y con el respeto hacia los diferentes actores del lugar.

Las concertaciones locales implementadas en ocasión de los 4 estudios de caso, demuestran al mismo tiempo, el interés que los asociados le otorgan a esta cuestión y el gran trabajo de sensibilización y de información que debe hacerse con relación a este tema.

Los análisis realizados en el plano local son interesantes por más de una razón:

Ante todo, los mismos surgen de equipos entusiastas, constituidos para esta ocasión y que han tomado esta oportunidad para aportar una mirada nueva sobre una realidad que les es propia. Llevando en germen el desarrollo de “observatorios de la complejidad urbana”, estos equipos mixtos de trabajo prefiguran ya las posibles conexiones entre operadores públicos, empresarios privados, asociaciones ciudadanas y científicas. Los resultados obtenidos y la dificultad encontrada para trabajar en este cuadro comparativo preestablecido, son signos de que un acompañamiento logístico y técnico debe proseguir para asegurar la durabilidad de un proceso naciente.

Los ejes de trabajo reproducen muy fielmente las actuales preocupaciones de los principales responsables de las decisiones urbanas, apuntando a introducir en el marco de la investigación los temas juzgados prioritarios para una mejor gestión de la comunidad.

Este acento puesto en las cuestiones urbanas, que apunta a un mejoramiento del funcionamiento de la ciudad y de las condiciones de vida de sus habitantes, tiende a privilegiar 4 tendencias percibidas durante los estudios locales: una tiene por objeto concentrarse en los “asuntos internos” de la ciudad a costa de los terrenos que unen la entidad urbana a su medio ambiente; otra tiende a favorecer las proyecciones futuras antes que el análisis de la realidad presente; la tercera de estas tendencias se distingue con el sello del positivismo, evocando más fácilmente las iniciativas futuras que van a mejorar la vida local que las contrariedades actuales nacidas de la intermediación (se menciona más fácilmente los planes económicos que la presión migratoria o la degradación del medio ambiente); la última característica tiene por objeto la primacía acordada a las dinámicas globales (por no decir a los proyectos que dependen en gran parte de recursos externos, como sería el turismo o la exportación industrial).

Estos pocos puntos merecen a su vez, ser reubicados en su contexto. No resulta exclusivamente de ellos el conjunto de los resultados obtenidos durante estos estudios. Y es fundamentalmente en su totalidad que los mismos deben servir para cuestionar las hipótesis iniciales, permitiendo avanzar en el conocimiento de una problemática compleja de seguir y poner en práctica, autorizando luego a prodigar un cierto número de recomendaciones.

### **4.3 HIPÓTESIS SOMETIDAS A LA CRÍTICA**

La base conceptual, edificada en ocasión de esta investigación y de su aplicación en 4 contextos urbanos específicos, permite someter a examen al conjunto de hipótesis que ha constituido el marco teórico de esta experimentación.

Hay que recordar que estas hipótesis, que son 8, emanan de la problemática elaborada a partir del concepto “ciudad intermedia” y han guiado el trabajo, tanto en la selección de las ciudades que han participado de la investigación como en la metodología implementada para verificar su pertinencia.

Se retoman a continuación, punto por punto, cada una de las hipótesis, con el fin de evaluar los fundamentos correctos y la adecuación de las situaciones urbanas que se encuentran en América Latina y el Caribe.

*La primera de las hipótesis, la más general, afirma que las ciudades intermedias se definen principalmente, a partir de las funciones que ejercen frente a un medio ambiente territorial y humano de referencia (ya sea regional, nacional o internacional) y no específicamente a partir de sus características demográficas y morfológicas (tamaño físico y número de habitantes).*

El conjunto de la construcción teórica se basa en este precepto, según el cual la intermediación es un componente de la gestión urbana, pero que no puede asimilarse simplemente a esta última. De hecho, ella representa el conjunto de las actividades humanas e institucionales que organizan los intercambios entre una entidad específica (la ciudad, a través de sus autoridades como a través de sus habitantes) y el mundo exterior (con sus diferentes horizontes que son el local y el micro-regional, el nacional y el global).

Esta afirmación no es para nada refutada por los resultados de los trabajos efectuados, puesto que los lazos establecidos o encarados por los actores de cada ciudad estudiada con sus asociados exteriores son numerosos, ricos y variados y que son ampliamente portadores de los proyectos enfocados para el desarrollo futuro de las ciudades y de sus regiones.

Sin embargo, deben agregarse dos advertencias.

La primera de estas observaciones atañe a la comprensión del fenómeno por los propios actores del desarrollo urbano. Para muchos de ellos, la especificidad funcional de la intermediación continúa siendo abstracta y se traduce con dificultad en instrumentos de gestión y de planificación. Hay pues, un trabajo de sensibilización y de formación que hay que proseguir ante los que toman las decisiones urbanas (sea cual fuera su inserción sectorial) de manera que ellos comprendan al mismo tiempo las potencialidades de la intermediación (es lo que se asimila más fácilmente en términos de proyectos económicos, por ejemplo) y sus riesgos. Este último aspecto es todavía ampliamente desconocido, mientras que debería servir de diagnóstico y ayudar a una planificación realista de los proyectos futuros (hay que pensar, por ejemplo, en los efectos de la contaminación medioambiental o de la inmigración urbana).

La segunda observación se refiere a las características demográficas y espaciales propias de cada ciudad. Tal vez ha sido un poco ligero declarar que estas dimensiones eran secundarias. Hecho el estudio de 4 ciudades en particular, muy diferentes unas de otras, cada una representativa de un elemento de una tipología urbana general, es posible decir

que, si bien es evidente que la intermediación debe analizarse a través de las funciones que juega cada una de estas ciudades, es verdad también que las iniciativas dependerán del “poder demográfico y territorial” propio de cada ciudad. Hay funciones que dependerán directamente del tamaño de la población (¡una metrópolis se inserta de forma diferente en el tejido urbano globalizado que una pequeña ciudad de provincia!), hay otras que se reproducirán sean cuales fueran las capacidades de la ciudad (por ejemplo, el papel de plataforma comercial frente a las tierras del interior o de capital administrativa y política frente a una entidad territorial dada). Esta misma forma de relativizar puede aplicarse en el plano espacial. Según la localización y las características geográficas de cada ciudad, aparecen obstáculos o facilidades para su desarrollo exógeno (como será el caso de las ciudades fronterizas, de zonas turísticas o de polos de comunicación).

*La segunda hipótesis recuerda que el concepto de intermediación abarca un espectro muy amplio de las ciudades y que es posible establecer una tipología de las ciudades intermedias, fundadas en la multidimensionalidad de la intermediación y la amplitud de esta interacción.*

Esta segunda afirmación es fundamental si no se desea confundir, como a menudo es el caso, “ciudad intermedia” y “ciudad mediana”, funciones y situación, acciones y estado de hecho.

En efecto, el error muy repetido tiende a asimilar estas terminologías, lo que reduce su sentido y les hace perder su capacidad analítica y por lo tanto su valor de instrumento de diagnóstico y de herramienta de ayuda para la decisión.

Como lo hemos dicho en varias oportunidades en el presente documento, toda ciudad puede considerarse, con sus particularidades, como una ciudad intermedia, sea cual fuese su tamaño y su localización, si uno se interesa en las relaciones que ella desarrolla, conscientemente o no, con su medio ambiente. Según la dimensión de la ciudad, su posición espacial y sociopolítica, según también la estrategia implementada por los actores que la animan, hay ciertas dimensiones, que se destacarán más que otras (omnipresencia de la economía, como lo hemos visto y casi total ignorancia de los factores demográficos, como es el caso muy a menudo), y ello a escalas territoriales distintas (lo micro regional, prioritariamente para las pequeñas aldeas rurales, lo regional y nacional, para las capitales administrativas, lo internacional para los polos industriales o las ciudades turísticas, por ejemplo).

No existe un tipo único de ciudad intermedia y si bien pueden reconocerse rasgos comunes para una clasificación tipológica, cada caso es distinto; y esta focalización sobre la funcionalidad de la ciudad, más que sobre sus características intrínsecas permite: 1) diagnosticar mejor sus limitaciones y sus ventajas comparativas; 2) proveer una base de datos objetiva que facilite la planificación urbana, la concertación entre sectores de la sociedad así como la participación ciudadana.

*En tercer lugar, se admite que las ciudades intermedias juegan un papel determinante entre las zonas rurales y las redes urbanas, que representan un polo movilizador tanto al nivel económico como en el plano socio-demográfico.*

La interfase rural-urbana es un elemento fuerte de la intermediación que juegan ciertas ciudades, particularmente los centros regionales que actúan como mercados para una economía agrícola rural en búsqueda de salidas y como centro de servicios, públicos y privados, para estas mismas poblaciones campesinas.

Cuando se sabe que la mitad de la población mundial vive aún hoy en regiones rurales, y aún si esta proporción es más débil en América Latina que en otros continentes, es evidente que este tipo de ciudad intermedia, lugar de intercambio al nivel regional y enlace hacia los estratos superiores del aparato administrativo y político, ocupa una posición clave.

Esto explica que la investigación haya vuelto su mirada, en primer lugar, hacia ciudades intermedias y de tamaño mediano al mismo tiempo, porque es a partir de estas ciudades

que es posible encarar un desarrollo regional que sea considerado como una alianza de intereses conjuntos entre responsables urbanos y rurales, y no como una confrontación estéril entre actores de peso por ser demasiado diferentes.

Este acento puesto en las ciudades intermedias y de tamaño mediano, se explica al mismo tiempo por el rol que juegan en el marco de los movimientos de población que afectan desde ya tanto a estas ciudades como a las grandes metrópolis, como también por el lugar que ocupan en el marco de estrategias políticas de descentralización y de fortalecimiento regional.

*Las ciudades intermedias ocupan un espacio particular en el seno de la red urbana, en la cual vamos a encontrar solidaridad entre actores locales, que defienden una causa común, ya sea su inscripción socio-económica, frente a agentes exteriores (sobre todo el Estado central y las grandes empresas nacionales o internacionales). Este sentimiento de pertenencia urbana fortalece la identidad local y la definición de estrategias de concertación entre actores locales.*

Esta afirmación resulta fortalecida en los estudios de caso, si se precisa que los mismos se han realizado todos en ciudades de dimensiones medianas que ofrecen facilidades de comunicación, tanto en el plano logístico como social, lo que no se encuentra en las aglomeraciones de mayor importancia demográfica.

En las 4 ciudades estudiadas, las propuestas hechas surgen de grupos mixtos constituidos a este efecto y en las cuales se encuentra esta voluntad compartida de pensar el presente para planificar el porvenir. Siendo así, hay que admitir también de inmediato que esta concertación forma parte del método implementado y que ella no es, por lo tanto, forzosamente representativa de los lazos sociales tejidos entre actores locales.

Sin embargo, una argumentación desarrollada por los promotores de los cuatro observatorios urbanos fortalece esta tesis. En numerosas conversaciones mantenidas en presencia de los actores, surge con claridad que los proyectos emanan de la comunidad urbana en beneficio de su crecimiento futuro, pero sin apoyo real de las instancias políticas y administrativas superiores, ya sean provinciales o nacionales. Muy claro se ve el caso en materia de sistemas de información, como el mencionado por Cuenca. Esto puede comprenderse igualmente de esta forma, en los otros estudios cuando se piensa que la acción del Estado central desaparece totalmente tanto del diagnóstico efectuado como de las propuestas elaboradas para el futuro.

Un segundo punto de análisis, citado previamente durante el análisis de los estudios de caso, puede ser retomado en este marco: el de la dimensión apolítica del proyecto manifestada por cada uno de los 4 equipos. Como se dijo anteriormente, parece que el debate político (en el sentido partidario o ideológico del término) está totalmente ausente y que nos encontramos en una perspectiva de política pública aparentemente desprovista de apuestas de poder, de conflictos o de antagonismos. Esta “marcación pacificada” del espacio habitado no corresponde en nada a la realidad urbana, todos los especialistas estarán de acuerdo con esto. Debe ser comprendido como un mensaje unificador en el marco de una estrategia de promoción hacia el exterior. Tal vez debería agregarse que esta solidaridad entre actores es mucho más marcada en las ciudades de dimensiones medianas cuya dinámica se apoya con fuerza en las redes sociales internas (lo cual no significa que no estén jerarquizadas o que sean más democráticas) para concebir y promover una visión común de su destino.

*La hipótesis según la cual las ciudades intermedias engendran conflictos sociales y políticos distintos de los que se encuentran en las grandes metrópolis, está todavía poco explotada.*

Si es verdad que las ciudades estudiadas ven su campo de maniobras aumentado gracias a la globalización de los intercambios y al rol que las entidades pueden jugar allí, casi no se percibe en los propósitos sostenidos por los asociados locales que esta apertura de las



posibilidades de acción genere por el momento conflictos fuertes, y que estos últimos sean diferentes de los que se encuentran en medios metropolitanos.

Es verdad, y ha sido dicho y repetido, que la globalización ofrece nuevas oportunidades a las ciudades intermedias y que las mismas se muestran así más competitivas frente a las metrópolis o a los Estados nacionales. El caso de Maranguape muestra bien que aún siendo una ciudad periférica fuertemente dependiente de la metrópolis del nordeste que es Fortaleza, ella recibe a empresas nacionales e internacionales que juzgan que corresponde mejor a su lógica mundial de expansión.

La mundialización económica está omnipresente. Las ciudades, sin embargo, siguen balbucientes aún en su estrategia de apertura internacional, repitiendo demasiado sistemáticamente recetas que no se traducirán en ingresos si no están específicamente adaptadas a sus perfiles propios (exportación económica y turismo internacional, pueden ser tanto estrategias de desarrollo como simples símbolos de una modernidad residual).

Estas premisas en la redefinición de una política de intermediación activa, aún en vías de elaboración en la mayoría de las ciudades examinadas, y el poco caso hecho a las limitaciones y a los efectos nefastos ligados a la intermediación (sobre todo en el plano medioambiental) explican ciertamente y en buena medida la razón por la cual estas “funcionalidades visitadas nuevamente” de la ciudad intermedia, más allá de su gestión interna, no son propicias a los conflictos y a las luchas de poder. Hay que prever que si la globalización del mundo se extiende y las estrategias urbanas de expansión se agudizan, las contradicciones, por ejemplo, entre el comercio de exportación y la preservación de los recursos naturales o entre los lazos sociales tradicionales y las migraciones, aparecerán más claramente y harán nacer campos de tensión desconocidos aún en la actualidad.

*La séptima hipótesis se basa, a su vez en la doble pertenencia de las ciudades a su función de intermediación y a su posicionamiento en el seno de la estructura urbana como ciudad mediana. En efecto, se ha establecido que las ciudades intermedias, por sus especificidades sociales y urbanísticas representan un medio privilegiado para la puesta en marcha de una planificación regional uniendo el crecimiento urbano y el equilibrio territorial en una dinámica positiva entre lo urbano y lo rural.*

Un doble análisis puede hacerse de esta afirmación.

Por una parte, la misma se confirma cuando se tiene en cuenta el papel motor que juegan las 4 ciudades estudiadas, y las ciudades intermedias en general, como centros de bienes y de servicios públicos y privados ante poblaciones urbanas y rurales de la región. A menudo capitales de un departamento o capitales administrativas, ellas son las representantes del Estado, ya sea provincial o nacional. Además, concentran una serie de actividades secundarias y terciarias indispensables para la vida en sociedad, en la ciudad como en el campo (banco, comercios mayoristas y minoristas, telecomunicaciones, etc.).

Estas ciudades son a la vez el pulmón y el corazón de una región, dirigiendo los flujos que entran y salen de la región, sirviendo generalmente de mediación hacia los escalones superiores de la estructura económica y administrativa (hacia el país, hacia el mundo).

Estos factores de desarrollo regional van a ir acentuándose en los próximos años, resultado de una descentralización política y administrativa por una parte, y fruto de la liberalización de los intercambios económicos por otra parte, dejando al Estado central una parte congruente en la regulación de los movimientos de bienes, capitales y personas.

Dicho esto y reafirmado, hay que admitir que pocas iniciativas propuestas durante las consultas urbanas, se inscriben directamente en una estrategia razonada de desarrollo regional. Entre las 4 ciudades estudiadas, Camilo Aldao, en Argentina, es ciertamente el ejemplo más cercano de esta perspectiva, porque la ciudad es muy pequeña y porque su porvenir está directamente ligado a la prosperidad económica y social de la región a la cual pertenece. Las otras ciudades, por una economía de escala (una dimensión más grande de población ofrece una gran autonomía en la gestión urbana) piensan “la región” en el marco

de un proyecto urbano que les es propio (la región viene a sostener esta estrategia local de expansión, como podría ser el caso de la zona metropolitana de Manta) y en su lugar, una estrategia global para la región, uniendo de manera intrínseca las ventajas acumuladas de lo rural y de lo urbano en una estrategia de conjunto.

Es por supuesto en el marco de concertaciones que superan los límites de lo urbano, que una visión así puede desarrollarse. No es seguro que la competencia encarnizada que podría en el futuro librarse en las comunidades territoriales de todo tipo, sea el mejor fermento para que se operen tales cambios. Es pues indispensable volver a poner el problema en términos políticos con el fin de que las decisiones sean precisas, midiendo ventajas y problemas que plantea cada solución considerada.

Lo cual lleva naturalmente a la última de las hipótesis puesta en evidencia en esta investigación.

*Del lado de las ventajas comparativas que favorecen el surgimiento de ciudades intermedias se destacan la globalización de los mercados económicos y la liberalización de las reglamentaciones, a lo que se agregan nuevas tecnologías de comunicación que facilitan la integración a las redes nacionales e internacionales. Los obstáculos al desarrollo de las ciudades intermedias son conocidos, si uno se limita a las ciudades de tamaño mediano. Se refieren primeramente, a la debilidad de los recursos financieros, técnicos y humanos que sufren las administraciones locales, que administran la urbanización y la planificación. Se trata, luego, de la gran dependencia política y jurídica frente a las autoridades provinciales y nacionales. Para terminar, se puede aún hablar en ciertos casos del aislamiento geográfico y de las malas condiciones de acceso que frenan las inversiones productivas.*

Los resultados de los estudios de caso aportan pocos elementos originales frente a este panorama clásico de la situación vivida por muchas ciudades intermedias en el tercer mundo.

Es verdad que las estrategias propuestas por los equipos locales se inspiran ampliamente en las aperturas ofrecidas por la internacionalización de los mercados económicos, puede ser a veces con una cierta ingenuidad y que corran el peligro de obtener una dependencia mayor ante las instancias de decisión totalmente externalizadas. Muestran sin embargo una fuerza de creatividad en contextos a menudo hostiles (pensemos en la coyuntura económica que atraviesan Ecuador o Argentina, actualmente) y una voluntad de sacar provecho de marcos reglamentarios más flexibles.

Las nuevas tecnologías no son mencionadas por ninguna de las consultas locales. Las estrategias son todavía clásicas y no buscan apoyarse en las innovaciones, sacando el mejor provecho de las ventajas de la descentralización (comunicación, información, trabajo a distancia, etc.). Esto no significa para nada que tales actividades no hayan tenido lugar, las mismas no aparecen sin embargo, entre las prioridades censadas hasta ese día.

Los obstáculos se mencionan poco. No se habla de las eventuales debilidades de la organización administrativa, ni de ciertas formas de marginalidad territorial o política. Y sin embargo ciertos fenómenos hacen comprender que ya no se trata más de zonas muy atractivas (sobre todo por su despoblamiento progresivo, que es mencionado tanto para la región de Cuenca como para Camilo Aldao) y que se tratará de estudiar escrupulosamente sus razones. Pero aquí, nuevamente y no iremos más allá, no se trata tanto de un diagnóstico erróneo como de una visión parcial de la complejidad que constituye la intermediación, percibida más bien por los operacionales como un instrumento de planificación de las actividades futuras que como una herramienta de diagnóstico de una realidad presente múltiple, hecha de posibles y de límites que se trata de ponderar antes de proponer.

¿Qué nos enseña esta lectura crítica de nuestra propia construcción teórica? ¿Las hipótesis que guiaron la concepción y la implementación de la investigación han servido para definir mejor el tema?

A estas dos preguntas es posible responder favorablemente reconociendo al mismo tiempo humildemente los límites del ejercicio.

Si, como dice el refrán, una golondrina no hace el verano, de la misma manera habría que reconocer que cuatro estudios de caso no pueden responder a todas las preguntas que plantea un concepto aún mal definido, y más aún, mal utilizado.

Y no hemos evitado ciertas identificaciones apresuradas criticando en ciertos momentos la confusión existente en el empleo indiferenciado entre “ciudad intermedia” y “ciudad mediana”, pero jugando en el momento de la elaboración de las hipótesis con esta ambigüedad, afirmando un cierto número de consideraciones que se refieren a las ciudades intermedias, mientras que ellas deberían referirse, de hecho, a “ciertas ciudades intermedias”, ciudades de dimensiones medianas, que ejercen una función específica de intermediación.

Siendo así, las lecciones aprendidas en condiciones apremiantes, seguimiento de 4 ciudades en un periodo limitado entre 3 y 6 meses, son numerosas y dignas de interés. Ellas servirán de argumentos en la elaboración de algunas recomendaciones.

Basando el concepto de intermediación en las funcionalidades exteriorizadas de la organización urbana (tanto pública como individual), estamos en condiciones de hacer caso omiso a los límites del sentido aportados generalmente a este término. Redefinida y hecha explícita, la intermediación se vuelve un concepto utilizable, tanto a nivel del diagnóstico como de la proyección, y puede fácilmente transformarse en instrumento de precisión, aportando fundamentos realistas para construir futuras utopías.

Pero el proceso está naciendo y merece prolongarse, por una parte, porque se trata de una primera muestra de ciudades, cada una portadora de su historia y de sus particularidades, reflejando sólo muy imperfectamente el conjunto de la tipología. Se pueden hacer elecciones en el ámbito de la investigación, ya sea extendiendo el espectro de tales estudios a un conjunto más representativo de los diferentes casos de estudio, o bien profundizando el estudio en ciertos tipos portadores de potenciales específicos en la coyuntura actual<sup>30</sup>.

Se debe poner una atención muy especial a la organización de futuras investigaciones sobre esta cuestión. Tema científico y terreno de experimentación al mismo tiempo para los operacionales, la investigación ha querido a veces responder a objetivos demasiado numerosos, compatibles entre ellos pero difícilmente realizables en los plazos tan breves que implican a numerosos participantes con perfiles muy diferentes:

Mejorar el conocimiento sobre el tema, alentar una concertación productiva entre los actores del desarrollo urbano local y regional, montar una infraestructura capaz de asegurar la continuidad de la gestión (los observatorios urbanos).

La apuesta valía la pena. Ha permitido demostrar que es posible hacer trabajar en conjunto investigadores científicos, organizaciones de desarrollo, actores públicos y asociaciones locales. Tal vez, desde ya estamos en mejores condiciones de evaluar las responsabilidades de unos y otros y de producir un saber de manera más sistematizada, herramienta de conocimiento e instrumento de gestión, al mismo tiempo.

## **4.4 OBJETIVOS DEL ANÁLISIS**

La reflexión realizada en el marco de la presente investigación demuestra, con toda evidencia, en qué medida la cuestión de la intermediación en la cual las ciudades están insertas continúa siendo difícil de abordar. La naturaleza de este concepto es compleja para

---

<sup>30</sup> Este es el objetivo que se propone el IREC junto con la organización CIUDAD en Ecuador a partir de 2001, en el marco de una nueva investigación focalizada en el desarrollo regional y el rol de los pequeños centros urbanizados en ese país.

aprehender debido por un lado, a las diferentes dimensiones que el mismo trae aparejadas y al mismo tiempo, relacionado con el rol que una ciudad juega en un momento determinado de su historia, en un medioambiente regional, nacional e internacional en evolución rápida y constante.

Estos elementos, presentados en la primera parte de este documento, deben retomarse y cuestionarse a la luz de las enseñanzas que nos aportan los 4 estudios de caso llevados a cabo paralelamente en 4 ciudades de América del Sur: Maranguape en Brasil, Manta y Cuenca en Ecuador y Camilo Aldao en Argentina. Cada uno de estos estudios de terreno, realizado en adecuación con cada situación local, aliando a la vez investigadores y operadores, científicos y prácticos, aporta un rico conocimiento sobre el tema, planteando a su vez nuevas interrogaciones, tanto en el plano conceptual como en el metodológico.

El análisis propuesto es por consiguiente audaz y no deseamos aventurarnos en una comparación superficial de datos muy específicos, que si bien reflejan la misma preocupación frente a una gestión óptima de las cuestiones urbanas, resultan de una dinámica local de puesta en marcha y de producción de conocimientos distintos en cada caso. Sin embargo, la utilidad del presente análisis es evidente, constituyendo una contribución de primera magnitud para un debate en el cual reina aún demasiada confusión, tanto en la utilización de terminologías y de su representación conceptual como en la operacionalización de los resultados obtenidos.

Los cuatro casos estudiados permiten mejorar ampliamente el conocimiento adquirido hasta hoy sobre las diferentes escalas de la intermediación. Ellos nos enseñan igualmente, y esto se ha revelado como algo muy importante, cómo los propios actores del desarrollo perciben estos problemas, se trate de administradores públicos, científicos o representantes de organizaciones sociales comprometidas en esta vía. Y sin ninguna duda, sus resultados nos servirán de guías en el monitoreo de las cuestiones urbanas, en la definición de los instrumentos a proponer a los actores encargados de la gestión urbana y en las recomendaciones que pueden prodigarse a los mismos.

Estos propósitos preliminares sirven para estructurar el análisis de los resultados obtenidos, apuntando al mismo tiempo a subrayar los datos más pertinentes de los 4 estudios de caso y a evaluar en ellos su contenido, teniendo en cuenta para dicho análisis el marco teórico y las hipótesis que han guiado este trabajo.

En un primer momento, evocaremos algunas de las elecciones prioritarias que justifican el proceso realizado y que han servido de línea conductora tanto en la elección de las ciudades como en las cuestiones de investigación. Se trata en primer lugar de las dimensiones que intervienen en la interpretación de la intermediación dando así sentido a los diferentes roles que juegan las ciudades ante sus medios ambientales. Se trata igualmente de las diferentes escalas socio-espaciales en las que esta interacción entre la ciudad y su medio ambiente puede ejercerse.

Estos dos puntos son esenciales y justifican, alternativamente, la elección de las 4 ciudades seleccionadas para la investigación, así como las diferentes funciones que han privilegiado los actores locales, para ser posteriormente examinadas.

Sobre esta base pondremos de manifiesto en un segundo momento, algunos de los datos más reveladores obtenidos durante el monitoreo, con el fin de demostrar en qué y de qué modo el concepto de intermediación "toma cuerpo" en cada una de estas ciudades.

Proseguiremos señalando los límites del ejercicio realizado, límites debidos a diferentes elecciones efectuadas en el proceso de investigación, a las fuentes disponibles para la obtención de datos durante el monitoreo, como así también a la metodología puesta en práctica.

Esto permitirá concluir presentando algunas reflexiones que deberán servir para avanzar en la adquisición de conocimientos nuevos sobre las ciudades intermedias y sobre las modalidades de su difusión al conjunto de los actores interesados, como también para

recomendar la importancia de diseñar instrumentos, estructuras y procedimientos adaptados a los datos obtenidos, capitalizándolos y valorizándolos en propuestas activas para la gestión urbana.

#### **4.5 LA INTERMEDIACIÓN: CIUDADES ACTIVAS EN SU MEDIO AMBIENTE**

Hay que recordar que una ciudad no es intermedia en sí misma, a través de sus características morfológicas, arquitectónicas, urbanísticas o demográficas. Una ciudad es intermedia a través de su funcionamiento, y más específicamente a través de las funciones de interacciones que desarrolla con sus medios ambientes naturales, sociales y económicos. Reforzar la noción de flujos como categoría de análisis para la comprensión de la intermediación, conociendo su intensidad, su volumen, sus orígenes y destinos, permite abrir una pista conceptual y operativa importante. Dicho análisis puede ser muy adecuado para captar la dimensión INTER (inter-medias, inter-cambio, inter-relaciones). Es decir, captar el movimiento de personas, capitales, bienes influencias, relaciones, dominaciones, etc. Cabe aquí probablemente preguntarse cuáles son los instrumentos adecuados para captar dichos movimientos.

La intermediación es entonces sinónimo de acción, de intercambio y de externalidad. Y la pluralidad de los contextos en los cuales la ciudad "ejerce su intermediación" significa que, a la variedad de las dimensiones tomadas en cuenta para analizar el fenómeno, se agrega una superposición de escalas en las cuales se extenderán dichos lazos.

Es importante recordar un segundo punto. La intermediación es un elemento de análisis de lo urbano. No es, en sí, la gestión urbana y no puede ser confundida con ella, lo cual ocurre a menudo. Claro está sin embargo que comprender mejor el fenómeno de intermediación contribuye a conocer mejor las diferentes facetas de la ciudad, focalizando la atención sobre todas las relaciones que unen una entidad urbana con el exterior, y que dicha comprensión tendrá un impacto sobre la gestión urbana (pensemos por ejemplo en el peso económico de las exportaciones en las entradas financieras locales o recordemos las dificultades que puede representar, en el plano demográfico y de infraestructuras, la integración de los inmigrantes de origen rural). Tampoco hay que olvidar que una "sana gestión urbana" o mejor aún, una "buena administración urbana", resulta ante todo de dinámicas reticulares entre ciudades y regiones, ya sean de orden político, técnico, social o económico.

Por último merece subrayarse que la aprehensión del fenómeno de intermediación urbana puede identificarse con agudeza con el fin de evitar toda equivocación o malentendido. Sin embargo, no podrá comprendérselo en su complejidad y su amplitud si este conocimiento específico no descansa en uno más amplio del fenómeno urbano.

Argumentos fácilmente comprensibles abogan a favor de este tipo de integración. Como se dijo en la introducción de la investigación, la complejidad urbana se inscribe ampliamente en el seno de una dinámica de red, uniendo ciudades de tamaños y de funciones diferentes, jugando unas ante las otras, tanto el papel de la complementariedad como el de la competencia.

Este enfoque territorial toma tanta más importancia si se coloca en el centro de la discusión, una tendencia mayor de nuestro mundo contemporáneo, la de la globalización de los intercambios en el plano mundial. La aceleración de los flujos y de los intercambios, ya se trate de seres humanos, de bienes materiales o de servicios de todo tipo (y no exclusivamente financieros, aunque los mismos sean preeminentes) y la eficiencia de las tecnologías de comunicación vuelven a dar, a su turno, un posicionamiento nuevo de las ciudades y de sus regiones, a menudo liberadas de sujeciones institucionales, políticas o legales. Frente al Estado, al gobierno central o regional, frente a las limitaciones de lo físico, de lo material, la virtualidad de los intercambios y su rapidez aceleran los juegos en los cuales las ciudades pueden jugar un papel. El espacio de la acción urbana se abre al infinito (o mejor dicho, al finito del mundo animado por el hombre), se amplía en el tiempo (en el

corto como en el largo plazo de la duración de las maniobras) se confunde en sus sectores de intervención (todos los actores juegan sobre muchos panoramas, optando por estrategias innovadoras, sea cual fuere su inscripción real, sector público, privado o asociativo).

La globalización es entonces también de ahora en adelante, síndrome de un cambio continuo, de una imprevisibilidad hecha de pérdida de sentidos habituales y de recreación de otros nuevos, ya sea para mejor o para peor, pero siempre por medio de una extensión y de una intensificación de los intercambios. Por consiguiente, a través de una aceleración y una amplificación de las funciones de intermediación que la ciudad ejerce, con conocimiento de causa o en la ignorancia de sus efectos.

Estos elementos abogan a favor de un mejor conocimiento del objeto de la investigación, la intermediación, de sus diferentes componentes y de sus campos de acción. Dicho conocimiento contribuirá a que los analistas y quienes toman las decisiones, puedan captar mejor la importancia de este fenómeno e introducirla en sus sistemas de comprensión de la realidad, en la planificación y en la organización urbana, en la priorización y en la gestión de las tareas, tanto en el presente como en el futuro.

## **4.6 LAS CIUDADES EN SUS MÚLTIPLES DIMENSIONES**

Los rostros de la intermediación que juegan las ciudades se van a diferenciar según la épocas, la localización geo-espacial, la función política e institucional que cumple la ciudad en el plano regional y nacional, y por una cantidad de criterios que permiten identificar cómo se organizan las relaciones exteriores que implican poblaciones y autoridades urbanas.

Ante la multiplicidad de interpretaciones posibles, hemos creído adecuado enumerar y ponderar una serie de variables y de indicadores que sirven para determinar claramente las dimensiones que entran en juego en estas relaciones interurbanas y urbano-rurales, y su peso respectivo.

Así se han perfilado 8 dimensiones como factores claves de explicación, presentados en el capítulo 2 del presente informe:

- La dimensión demográfica, por las tasas de crecimiento urbano y por la importancia de los movimientos migratorios.
- La dimensión económica, por la identificación de los sectores de producción y de comercialización y por los mercados de aprovisionamiento y de venta de bienes y servicios que intervienen en esas actividades.
- La dimensión política e institucional, por el análisis de las instituciones públicas puestas al servicio de la población, según su carácter, la amplitud de su función y su representatividad de tipo regional y nacional.
- La dimensión de servicios y equipamientos que, por su especificidad y su sofisticación, abren por un lado a la ciudad sobre el exterior y ofrecen en contrapartida prestaciones para poblaciones alogenas.
- La dimensión medioambiental que, por una parte, identifica los recursos naturales y construidos, facilitando la vida en comunidad y por otra parte, estigmatiza la amplitud y la extensión de las contaminaciones producidas por las actividades urbanas.
- La dimensión de gestión del territorio se refiere ante todo a la planificación y a la organización espacial y sus consecuencias intra y extra urbanas sobre los asentamientos humanos y la calidad de vida que les está reservada.
- La dimensión social, por los cambios de comportamientos y los mestizajes que generan las transformaciones urbanas así como las redes sociales y familiares que sustentan numerosas relaciones entre habitantes de la ciudad y poblaciones exteriores.

- La dimensión cultural, en una misma perspectiva, señala las ambivalencias que produce la urbanización por la recuperación de culturas exteriores (próximas o lejanas) y la propia creación de modos de expresión innovadores nacidos de ciudades en mutación.

Si bien hay que reconocer que ciertas dimensiones son todavía difíciles de evaluar, por lo menos sobre el plano cuantitativo (es el caso, particularmente para las dimensiones unidas a lo social y a lo cultural), aparecen ante nuestros ojos como preeminentes **dos dimensiones claves en la interfase entre lo urbano y su medio ambiente, la demografía (en una perspectiva más dinámica que incluye la movilidad diaria o pendular de las personas) y la economía**. Las otras dimensiones citadas previamente vienen a matizar un enfoque muy marcado por los flujos de personas, de bienes, de dominaciones y de servicios comerciales.

Pero la comprensión de la intermediación urbana no puede concentrarse únicamente en el análisis de los sectores en los cuales aparecen estos intercambios y que ayudan a configurar las dinámicas en las cuales se inscriben las ciudades. Este primer examen indispensable debe ser acompañado por un análisis de las escalas en las que se desarrollan estas interacciones.

En ese sentido y en primer lugar, cabe señalar que **la intermediación es ante todo local** y une la ciudad a su territorio interior, ya se trate de entidades municipales peri-urbanas tomadas en la lógica de crecimiento de la ciudad madre, o se trate de regiones rurales y agrarias sometidas a las presiones demográficas y económicas que hacen pesar los centros urbanos.

Esta primera escala de la intermediación, fácilmente identificable, no refleja por sí sola, la totalidad del espectro. **Se agregan tres niveles que, uno u otro, ocupan un lugar de importancia mayor: el regional, el nacional y el internacional.**

En efecto, a estos intercambios locales y micro regionales se superponen intercambios de horizonte regional y nacional que transcriben, por una parte, la función administrativa y política atribuida a tal o cual ciudad, como capital de una región o de una provincia o representante de servicios nacionales de dimensión regional. Estas escalas se encontrarán fácilmente para otras dimensiones, ya se trate de mercados económicos, movimientos de población o flujos medioambientales.

La intermediación se desarrolla igualmente al nivel internacional. Fenómeno creciente, como se dijo precedentemente, relacionado con la globalización de los intercambios y de la comunicación. Esta interdependencia es real para todos los intercambios económicos que unen las ciudades a los mercados, cada vez más alejados y fluctuantes. Lo es también con respecto a los desplazamientos de población, para los cuales las fronteras nacionales son obstáculos que hay que pasar, pero difícilmente sean muros detrás de los cuales se queda uno confinado. Esta realidad se verifica también en los planos social y cultural, dado que los medios de comunicación permiten pasar cada día más fácilmente de lo local a lo global en una mezcla de género y una influencia cada vez más neta de las sociedades tecnológicamente superdesarrolladas sobre el conjunto de la población planetaria.

Frente a esta doble lectura de la intermediación, en sus dimensiones sectoriales como en sus escalas de implantación, es arriesgado limitar una ciudad intermedia sólo a sus límites territoriales y demográficos. En un cierto sentido, toda aglomeración, sea cual fuere su extensión espacial y su talla de población, es una ciudad intermedia, en cuanto a que su supervivencia depende de intercambios múltiples y variados sin los cuales las actividades humanas no pueden llevarse a cabo. Esto facilita la diferenciación entre “ciudad mediana” definida estrictamente a través de sus componentes demográficos y territoriales (una ciudad situada entre X e Y cantidad de población, sabiendo que estas variaciones difieren de un país a otro, de un autor a otro, repercutiendo esto para una superficie de territorio habitado), y ciudad intermedia, identificada por sus externalidades. Así se puede decir que toda ciudad mediana es en cierta forma una ciudad intermedia, pero que toda ciudad intermedia ¡no es una ciudad mediana!





## CAPITULO 5

### COMPRENDER – INFORMAR – FORMAR – CONSTRUIR: ALGUNAS RECOMENDACIONES A FAVOR DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

---

Toda investigación referida al desarrollo debe ser concebida como un proceso de aprendizaje que apunta a mejorar el nivel de conocimientos adquiridos sobre un tema dado. Esta fase inicial estaría incompleta si no se introdujera en paralelo lo que aporta el valor agregado a este producto científico, es decir:

- aprender la investigación tanto en términos metodológicos como conceptuales para capitalizar el conocimiento generado, que implica la valorización de las enseñanzas adquiridas durante la investigación para su posterior sensibilización,
- su difusión ante los beneficiarios y los medios interesados con el objetivo de dar a conocer los desafíos propios de estos trabajos,
- la formación de los individuos e instituciones que juegan un papel en el proceso de investigación-formación-acción y de la educación de los informadores en condiciones de proveer los datos necesarios,
- la construcción al mismo tiempo de métodos de comprensión de la realidad compleja y de su traducción en herramientas de ayuda para las decisiones por medio de un trabajo de apoyo y consejos para los responsables urbanos.

Estos diferentes elementos pueden servir de hilo conductor en la elaboración de algunas recomendaciones para los asociados locales, nacionales e internacionales comprometidos en el desarrollo urbano sostenible.

#### 5.1 LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN – ACCIÓN PARTICIPATIVA

##### 5.1.1 En términos conceptuales

- La investigación sobre los procesos de intermediación en ciudades medianas y pequeñas desde un enfoque multidimensional es un **tema nuevo y difícil** que requiere de mayor investigación para la comprensión del fenómeno. De igual manera, la comprensión de lo local es compleja ya que involucra y confunde conceptos como gobierno local, sociedad local, territorio municipal (que incluye áreas urbanas y/o rurales).
- Las principales **dimensiones** que permiten **caracterizar** el fenómeno de la intermediación son la económica, la demográfica y la político-institucional. En el caso de la dimensión demográfica hay que rebasar el análisis de los datos “duros” de migraciones para abordar un análisis más dinámico que permita comprender los desplazamientos pendulares, diarios o estacionales, no solo entre el campo y la ciudad sino también entre áreas urbanas.
- El análisis de las **comunicaciones** (telecomunicaciones, transportes) es una variable clave para el análisis de la intermediación.

##### 5.1.2 En relación con los métodos e instrumentos

- El estudio de la intermediación que ejerce o posee una ciudad debe realizarse en relación de un **territorio** que permita comprender la dinámica de la red urbana, el

sistema de asentamientos humanos y los diversos flujos que involucran a la ciudad. Como ejemplo, el estudio de Maranguape en el contexto de la Región Metropolitana de Fortaleza, con un trabajo de campo para el análisis del origen – destino de la población con dos poblados cercanos, permite comprender mejor el rol de Maranguape con su hinterland y con la metrópoli.

- El estudio de la intermediación debe realizarse a partir del monitoreo de los **flujos**, caracterizando su intensidad, su volumen, su origen y su destino. Ello permitiría captar como actúa la localidad frente al exterior y el rol que desempeña la ciudad en el movimiento de personas, capitales, bienes, influencias, relaciones, dominaciones, información, etc. (generación, fijación, dependencia).
- Es importante destacar, de la metodología utilizada, la incorporación de una implementación concreta a cargo del municipio: el **observatorio participativo local**, más allá del grado de desarrollo alcanzado en cada ciudad-recurso. El proyecto facilitó la apertura de los canales de integración y participación del municipio, la Universidad, la sociedad civil y las ONG's representativas, promoviendo un mejor conocimiento de las funciones de la ciudad, base de futuras decisiones de políticas estratégicas de desarrollo local. Los observatorios locales participativos son instrumentos de investigación que pueden transformarse en espacios de diálogo entre actores para la gestión urbana participativa, pero requieren de temas motivadores, aglutinantes o proyectos concretos para su sostenibilidad en el tiempo.
- La lectura transversal de los estudios de caso debe contener **elementos comunes** para su análisis por lo que algunas de las dimensiones de monitoreo deben estar presentes en el proceso de investigación de todas las experiencias seleccionadas.
- La formulación de un **listado de dimensiones, indicadores y variables** no es útil a las ciudades si éste no está acompañado de una guía metodológica que explique los contenidos de los mismos y de lineamientos para la recopilación y análisis de información.
- La **guía metodológica** debe ser una directriz para la investigación – acción y por tanto debe ser formulada por las organizaciones coordinadoras de la misma para garantizar la cabal comprensión de los lineamientos generales, los posibles instrumentos y métodos de monitoreo previamente identificados y brindar pautas a los equipos locales que permitan que los estudios de caso guarden relación entre sí para el posterior análisis transversal de los procesos locales y las funciones de intermediación.
- Resulta difícil sacar **lecturas transversales** que sesguen los cuatro casos, debido a sus particularidades como ciudad y especialmente a la diversidad de sus contextos políticos, regionales y nacionales. Es posible mencionar algunas características comunes para las ciudades de Cuenca, Maranguape y Manta: masa crítica de población; políticas activas según los casos, nacionales, provinciales-estadales y locales; inversión en infraestructura regional o local; capacidad de los gobiernos locales de sustentabilidad de las intermediaciones que ya ejerce la ciudad y desafíos de los nuevos roles que se plantean a futuro (se pueden llamar “ciudades líderes territoriales” o que ejercen un “liderazgo territorial” o “ciudades inquietas”).

### 5.1.3 De los procedimientos adoptados para la investigación acción

- Una cuestión importante rescatar en todos los casos, es el **reconocimiento al proyecto de investigación-acción** implementado, habiendo ayudado a las ciudades a integrar equipos internos y externos para el reconocimiento de sus perfiles urbanos, con sus ventajas y fortalezas, debilidades y potencialidades, tanto en sus roles de intermediación como en sus proyecciones futuras, sin considerar los mayores o menores aciertos en las descripciones y análisis.

- Los procesos de investigación–acción participativos requieren de una **contraparte local** (un punto focal, sea éste una institución o una persona) con experiencia en investigación que sea el responsable de coordinar la recopilación, procesamiento y análisis de la información proveniente de diversos actores locales. Para garantizar el cumplimiento de las actividades previstas y obtener los resultados o productos deseados puede ser conveniente establecer una relación formal, inclusive contractual, entre la coordinación general del proyecto y la contraparte local.
- El trabajo con ciudades a escala regional debe considerar las **diferentes dinámicas locales** (procesos electorales, fiestas, época del año) que influyen en los procesos de investigación o de acción. Esta situación se agudiza cuando el trabajo se realiza con gobiernos locales de ciudades medianas y pequeñas los cuales tienen poca experiencia en investigación (o poco tiempo para realizarla), los recursos humanos disponibles son escasos y además deben responder a las demandas de la población y a la gestión administrativa cotidiana. A manera de ejemplo, la investigación-acción realizada durante el presente proyecto tuvo retrasos por las elecciones municipales en Maranguape, una huelga nacional en Ecuador con fuertes impactos en Cuenca, la época de vacaciones en Argentina que postergó la participación de la Universidad en el estudio de caso de Camilo Aldao.
- Como PGU, los procesos de investigación-acción tendrían que llevar a la **discusión, formulación o revisión de instrumentos o propuestas de gestión urbana**, lo cual supone un nivel de apoyo mucho más cercano a los gobiernos locales y una retroalimentación de los procesos a los actores locales.
- La **coordinación** del trabajo ejercida por el municipio, legitima el proceso de organización y articulación de actores sociales y entidades públicas y privadas, en el conocimiento y la determinación del perfil-ciudad, de sus conclusiones sobre el potencial económico-social, político y cultural de sus ciudades y regiones, e inclusive de los roles de la intermediación del cual participan.
- La **apropiación del marco conceptual y los lineamientos metodológicos** propuestos, por cada una de las ciudades, muestra aproximaciones flexibles acordes a las posibilidades de recursos e interpretación de cada ciudad para desarrollar el trabajo de auto-identificación, en el contexto de un marco común amplio. Es una riqueza que propone la investigación y facilita asumir responsabilidades a las ciudades.
- Las acciones realizadas obligaron a las ciudades a pensarse a sí mismas estratégicamente, fortaleciendo visiones de desarrollo futuro, analizando impedimentos y problemas y asumir una visión prospectiva sobre el rol que cumplen o que pudieran cumplir como polo de desarrollo regional o centro de una región municipal. Algunas ciudades manifiestan que el trabajo facilitó la posibilidad de encarar la planificación de la distribución espacial territorial tendiente a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En los casos (Cuenca, Manta, Maranguape) aparece claramente que los ejes estratégicos tomados como funciones de intermediación tienen relación con sus historias y cultura como ciudad y con roles de intermediación que ya cumplieron en su pasado.

## 5.2 Comprender el fenómeno para sacar mejor partido de él

- 5.2.1 La “ciudad intermedia” debe ser comprendida por todos como un fenómeno polimorfo que da sentido a dinámicas de intercambios puestos en marcha entre actores urbanos y sus asociados del exterior. Las diferentes dimensiones que lo constituyen y las diferentes escalas de intervención, bases para definir una tipología, dan sentido a “funcionalidades urbanas” difíciles de comprender.
- Esta complejidad implica que se lleven a cabo investigaciones científicas rigurosas con el fin de fijar la extensión, pero también los límites del fenómeno teniendo en cuenta su anclaje espacial, socio-económico y político-histórico.

- 5.2.2 La investigación sobre el concepto de “ciudad intermedia” debe extenderse puesto que pocos trabajos hasta hoy han intentado superar una visión estrictamente descriptiva del fenómeno, reducido generalmente a sus dimensiones territoriales y demográficas, sin que sean explotadas sus capacidades para proveer datos objetivos en la elaboración de diagnósticos razonados y la preparación de una planificación que incluya las externalidades de la dinámica urbana.
- 5.2.3 Con el fin de que esta investigación se inscriba en una voluntad compartida de mejoramiento del conocimiento y de su traducción en instrumentos de gestión urbana, es indispensable que las investigaciones tengan a la vez una perspectiva teórica de comprensión del concepto de “ciudad intermedia” y un objetivo orientado hacia la transferencia de los resultados dirigido a los operacionales de lo urbano.
- 5.2.4 Sólo un método centrado en el hecho de compartir los conocimientos y de la experimentación entre actores implicados en el proceso es capaz de construir una gestión científica abierta a las prácticas urbanas presentes y futuras. Esto implica que estén asociados, tanto desde la concepción de la investigación, como en sus fases de realización y de restitución, los investigadores que legitimen el rigor científico de la gestión, las organizaciones de cooperación urbana, las autoridades públicas y los representantes de la población. Cada rol y responsabilidad estará definido a partir de la contribución específica de cada uno de estos participantes en el proceso, en función de sus competencias y campos de actuación.

### **5.3 Informar mejor a los actores urbanos para calificar la información recibida**

- 5.3.1 La calidad de la informaciones accesibles dependerá en primer lugar de la existencia previa de tales datos y/o de su recolección entre los informantes que tengan conocimientos apropiados sobre la temática. Es entonces indispensable, en un primer momento, censar las fuentes de información, calificar su contenido y explicar a los potenciales informantes el sentido de proceso y los resultados que se esperan con el fin de que ellos puedan contribuir a construir y a enriquecer el proceso en curso.
- 5.3.2 La información debe considerarse en una perspectiva iterativa entre los promotores de la investigación y los diferentes grupos de actores implicados en la misma, con el fin de que la sensibilización contribuya al compromiso de los distintos actores urbanos y que estos permitan que la investigación sea la etapa inicial de un proceso de cambio social, que apunte a un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones.
- 5.3.3 Sólo un sistema de información moderna y actualizada permitirá a la población tanto como a sus autoridades, tomar las decisiones adecuadas en tiempo efectivo. Se hace entonces indispensable garantizar la perennidad del proceso montando las estructuras administrativas, técnicas y sociales que estén en condiciones de recolectar, transformar y difundir la información de manera abierta y democrática.

### **5.4 Formar intervinientes y responsables urbanos con el fin de optimizar una gestión urbana abierta al mundo**

- 5.4.1 La formación con respecto a las cuestiones de las “ciudades intermedias” debe comprenderse en el seno de un concepto más amplio de “educación urbana”, que declinará en modalidades distintas según el posicionamiento de los actores urbanos comprometidos en el proceso de gestión y de transformación de la ciudad.
- 5.4.2 A fin de extender los conocimientos adquiridos hasta hoy sobre el concepto de “ciudad intermedia”, es muy deseable que equipos científicos interdisciplinarios

activos en los países en desarrollo sean alentados a trabajar en esta cuestión en el marco de asociaciones locales, nacionales e internacionales.

- 5.4.3 Los agentes del sector público juegan un papel determinante en la planificación urbana y en la organización regional. Es indispensable que módulos de formación relacionados a las cuestiones planteadas por el concepto de “ciudad intermedia” sean adaptados a sus necesidades con el fin de afinar su diagnóstico de la realidad y de fortalecer su capacidad para planificar el desarrollo de su ciudad y/o de su región teniendo en cuenta: las limitaciones y los riesgos - los recursos y las potencialidades unidas a la intermediación.
- 5.4.4 Los mediadores urbanos, que son las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones territoriales de base, las empresas privadas y otras asociaciones profesionales de la ciudad deben también estar propensos a sensibilizar a sus miembros en las cuestiones urbanas, introduciendo entre otros temas prioritarios, el concepto de “ciudad intermedia”.
- 5.4.5 La formación no debe concebirse únicamente como una transferencia unilateral de saberes sino también como un intercambio de conocimientos y de prácticas sociales fundadas en el debate y la participación asociando a las poblaciones, autoridades públicas y otros actores urbanos.

## **5.5 Construir un saber compartido para mejorar la realización de proyectos beneficiosos para todos**

- 5.5.1 La meta final de todo proceso de adquisición y de valorización de los conocimientos es transformar la realidad con el fin de mejorarla en beneficio de la mayoría. En esta perspectiva, es necesario que los resultados de la presente investigación, como de todo otro estudio sobre este tema, sean capitalizados en beneficio de los actores urbanos con el fin de enriquecer su saber y sus capacidades y de facilitarles una toma de decisión fundamentada y razonada.
- 5.5.2 En esta óptica, se recomienda que se implementen estructuras administrativas y técnicas de monitoreo urbano (como el ejemplo de los observatorios experimentados durante los 4 estudios locales) integrando las cuestiones ligadas a la intermediación y que sirvan para aconsejar a las autoridades públicas y actores urbanos en la planificación de las tareas y la toma de decisiones.
- 5.5.3 Para lograr lo dicho anteriormente, el proceso de investigación-experimentación-acción debe conducir a la concepción y a la producción de instrumentos de evaluación de las funcionalidades de la “intervención urbana” que sirvan de guía para la acción.
- 5.5.4 La implementación de una planificación urbana fundada en los principios del desarrollo sostenible implica que la producción de conocimientos y la toma de decisiones se haga en un marco que favorezca la participación social, el compromiso de los diferentes actores urbanos y la implementación de procedimientos democráticos, únicas medidas en condiciones de garantizar la continuidad de tales operaciones y su actualización en el tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- AYUNTAMIENTO DE LLEIDA, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos exteriores, eds. (1999). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida, España.
- BASSAND, Michel (1997). *Métropolisation et inégalités sociales*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR).
- BOLAY, Jean-Claude, PEDRAZZINI, Yves (1999a). *Villes intermédiaires, environnement et développement durable*. Documento de trabajo de la COSUDE, 11/99. Berna, Suiza.
- BOLAY, Jean-Claude, PEDRAZZINI, Yves (1999b). *Environnement urbain et développement: C'est quand qu'on va où?*, in BOLAY, ODERMATT, PEDRAZZINI, TANNER, Environnement urbain, recherche action dans les pays en développement. Basel : Birkhäuser Verlag, chapitre 5.
- BONNET, Jacques (1994). *Les grandes métropoles mondiales*. Paris : Nathan.
- BRAUN, Clara (2001). *Revisión y aportes al informe final del proyecto ciudades intermedias*. Buenos Aires.
- CARRION, Andrea (2001). *Monitoreo de ciudades intermedias: Funciones de intermediación de ciudades medianas y pequeñas en América Latina y el Caribe*. Quito: PGU ALC, Quito.
- COHEN, M. (1991). *Urban Policy and Economic Development, an Agenda for the 1990s*. Washington DC: World Bank.
- COSIO-ZAVALA M.-E. (1994). *Concentration urbaine et transition démographique*, in: "Problèmes d'Amérique Latine n° 14. La documentation française, juillet-septembre. Paris.
- DELER Jean-Paul, LE BRIS, Emile, SCHNEIER Graciela (1998). *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire*. Paris : Karthala.
- EGAS, José María; MUÑOZ, Gustavo; CORDERO, Miguel, ESCUDERO, Lorena; CARVAJAL, Fernando Carvajal; DUTAN, Geovanny; JARRIN, Pedro; SAMANIEGO, Diego; TORRES, Leonardo (2001). *Cuenca - Ecuador: patrimonio cultural y eje del desarrollo regional*. Cuenca.
- FMA (15-07-2001; A3). *Más flujo turístico peruano*, en "Diario El Mercurio". Cuenca.
- FOO (10-02-2001; A6) *Mejóro el flujo de turistas*, en "Diario El Mercurio". Cuenca.
- FOO (16-02-2001; A1) *Cita turística de Ecuador y Perú traza nuevas pautas*, en "Diario El Mercurio". Cuenca.
- FOO (17-02-2001, A7) *Turismo abre fronteras entre Ecuador y Perú*, en "Diario El Mercurio". Cuenca.
- GALILEO S. (1994). *Modelo de gestión para ciudades intermedias en América Latina*. CEPAL/CNUAH y Gobierno de los Países Bajos.
- GOYETTE G. y LESSARD-HEBERT M. (1987). *La recherche-action : ses fonctions, ses fondements et son instrumentation*. Sillery : Presses de l'Université du Québec.
- GRAL/CEDAL (1994). *Villes intermédiaires, vitalité économique et acteurs sociaux*, in "Problèmes d'Amérique Latine n° 14". La documentation française, juillet-septembre. Paris.
- HARDOY J.E. y SATTERTHWAITE D. (1989). *Small and intermediate centres, their role in national and regional development in the third world*. London.
- HAWKER, Andrew; OLIVEIRA, Maria Alexandra; MAIA, Joyce Meirelles (2001). *Funções de intermediação. Das cidades médias e pequenas. Maranguape – Ceará – Brasil*. Maranguape.
- HERZER H.M. (1992). *Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*. Buenos Aires : Centro de Estudios Sociales y Ambientales.
- JBR. (13-10-1999; A7) "Cuenca es el eje de la integración binacional". En: Diario El Mercurio. Cuenca.
- JORDAN, Ricardo; SIMIONI, Daniela, comp. (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: propuestas para la gestión urbana*, CEPAL, Santiago de Chile, 450p.
- LAJUGIE J. (1974). *Les villes moyennes*. Paris : Cujas.

- OCHOA, José. (2000). *El Consejo de Turismo de Cuenca*, en: "El Andariego". Cuenca: Publicación de la Cámara de Turismo del Azuay
- PETRELLA R. (1996). *Is it possible to promote "intermediary" cities sustainability within the present context of triumphant global market comoetitive capitalism*, in "Intermediate Cities in Search of Sustainability". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin : Loughlingstown, Shankill, Co.
- PGU (1999). *Area Metropolitana Ciudad de Alfaro y Alfredo Henríquez Fuentes*. Dossier de Consulta Urbana.
- RESWEBER J.P. (1995), *La recherche-action*. Paris : Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- RIVKIN M. D. (1976). *Land Use and the Intermediate-Size City in Developing Countries - With Case Studies of Turkey, Brazil and Malaysia*. New York : Praeger Publishers.
- RONDINELLI D. (1983). *Secondary cities in developing countries*. Beverly Hills : Sage Publications Inc.
- SUNDE Teresa; DREYER, Miriam; CARIGNANO, Carlos; SBARBANTII, María Angélica; TARQUINI Enrique; CASSINOTTI, Leandro; DELLACROCE, Mónica (2001). *Monitoreo de Camilo Aldao como ciudad intermedia. Córdoba – Argentina (informe final)*. Camilo Aldao.
- TRUJILLO, Ernesto (2000). *Turismo, la salvación del país*, in Mundo Diners No. 220 9/2000.
- Unchs (1986). *Global report on human settlements 1986*. Nairobi : UNCHS HABITAT.
- UNCHS (1993). *The management of secondary cities in Latin America*. Nairobi.
- UNCHS HABITAT (1996). *An Urbanizing world : Global report on human settlements 1996*. London: Oxford University Press.
- UNCHS HABITAT (2001). *Cities in a globalizing world. Global report on human settlements*. London : Earthcan Publications Ltd.
- VERA Susana; DELGADO, Sara; DELGADO, Gustavo; ANGULO, Hélive; BURGOS, Nick; SANCHEZ, Fabián Sánchez, PERALTA, Italo; ANDRADE, Miguel; MANTUANO, Paola (2001) *Reporte final San Pablo de Manta*. Manta.
- VIVERO, Mario (1999) *Area Metropolitana "Ciudad de Alfaro" Manabí*. Ecuador.
- WHYTE W.F. ed. (1991). *Participatory action research*. Newbury Park. London : Sage (Sage focus editions ;123.

## ANEXOS

---

### ANEXO 1: METODOLOGIA DEL PROYECTO

#### A.1.1 Aspectos operativos

La construcción del conocimiento implica una apropiación progresiva de la realidad. Es un proceso iterativo y dialéctico de exploración del objeto que se quiere conocer y de re-elaboración a través de la actividad del sujeto que busca conocer.

En el marco del presente proyecto, dicho proceso se asemeja a un abordaje del problema "en espiral", mas que a un recorrido lineal y continuo hecho de etapas sucesivas. Esto significa, entre otras cosas, que el análisis teórico de los aspectos estudiados y la experimentación y confrontación con la realidad han avanzado de manera interdependiente, gracias a diferentes instrumentos metodológicos, los cuales han sido utilizados de manera flexible durante las diferentes fases del proyecto.

##### ***A.1.1.1 Abordaje teórico-conceptual***

Se trata de la exploración teórico-conceptual del fenómeno de intermediación a través de los diferentes trabajos y opiniones referidos a dicha problemática.

Dichas informaciones han sido obtenidas ya sea a través de fuentes documentarias (libros, artículos), como también en el marco de entrevistas y discusiones con expertos en el tema.

##### ***A.1.1.2 Abordaje empírico***

Se trata de la observación el fenómeno de intermediación de manera directa. En este caso, se ha utilizado una de las modalidades mas frecuentes del abordaje empírico que es la llamada "estudio de casos", la cual permite, entre otras cosas, construir conocimiento a partir de informaciones directas provenientes del terreno, de la realidad.

Estos datos permitieron confrontar elementos teóricos y conceptuales y, a la vez, identificar aspectos del problema analizado que no hubieran sido observados anteriormente o se hayan transformado en el tiempo.

Para esto se seleccionaron 4 ciudades en las cuales se observó el fenómeno de intermediación, a través de la definición y puesta en marcha de un proceso de monitoreo.

#### A.1.2 Proceso de selección de las ciudades recurso

La selección de las ciudades en las cuales se implementó el monitoreo fue realizada por una comisión compuesta por el PGU-ALC: responsables, asesores temáticos y representantes de las Instituciones de Anclaje Regional y el IREC-DA/EPFL, en diferentes etapas y en función de una serie de criterios :

##### ***A.1.2.1 Preselección de las ciudades candidatas***

A partir de una muestra de 18 ciudades con las cuales el PGU-ALC había realizado diferentes proyectos exitosos (Consultas Urbanas y otros procesos, la preselección de las ciudades candidatas se realizó en función de los siguientes criterios :

- *Dinámica Urbana (dimensiones de intermediación)* : demográficos, económicos, político institucionales, servicios y equipamiento, medio ambiente, territorio, sociales, culturales. El siguiente cuadro resume los puntos atribuidos a dichos criterios :



| Criterios de la Dinámica Urbana | Escala (puntos) |
|---------------------------------|-----------------|
|---------------------------------|-----------------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Demográficos</b>  | <b>10</b> |
| ▪ Tasa de crecimiento: alta, media, baja  | 0-5       |
| ▪ Saldos migratorios: positivos ó negativos   | 0-5       |
| <b>2. Económicos</b>  | <b>10</b> |
| ▪ Actividades económicas generadas (se generaron, se mantienen, se perdieron las existentes)              | 0-5       |
| ▪ Alcances de las funciones económicas (son de nivel zonal, regional, nacional/internacional)             | 0-5       |
| <b>3. Político Institucional</b>  | <b>5</b>  |
| ▪ Instituciones y funciones políticas generadas (se generaron, se mantienen, se perdieron las existentes) | 0-5       |
| <b>4. Servicios y Equipamientos</b>   | <b>5</b>  |
| ▪ Creación de servicios y funciones (se generaron, se mantienen, se perdieron las existentes)             | 0-5       |
| <b>5. Medio Ambiente</b>  | <b>5</b>  |
| ▪ Los problemas ambientales (altos, medios, bajos)  | 0-5       |
| <b>6. Gestión del Territorio</b>  | <b>5</b>  |
| ▪ Existencia de instrumentos de planificación (locales, regionales, no existen)                           | 0-5       |
| <b>7. Social</b>  | <b>5</b>  |
| ▪ Modificaciones en la estructura social (altas, moderadas, no existen)                                   | 0-5       |
| <b>8. Cultural</b>  | <b>5</b>  |
| ▪ Cambios en los referentes culturales (altos, medios, bajos)   | 0-5       |
| <b>TOTAL</b>  | <b>50</b> |

- *Factibilidad (condiciones mínimas necesarias para realizar el proyecto)* : experiencia previa con el PGU-ALC, campo de actuación de la COSUDE, informaciones en PGU, colaboraciones con ONG's y socios locales, interés de la institución de anclaje de referencia en la región. El siguiente cuadro resume los puntos atribuidos a estos criterios :

| Criterios de Factibilidad | Escala (puntos) |
|---------------------------|-----------------|
|---------------------------|-----------------|

|   |             |
|---|-------------|
| <b>1. Experiencias previas de trabajo del PGU-ALC</b>                 | <b>0-10</b> |
| ▪ El PGU-ALC ha desarrollado una Consulta Urbana                      | 10          |
| ▪ Otras actividades   | 5           |
| <b>2. Apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo en el país</b> | <b>0-10</b> |
| ▪ Trabaja la COSUDE   | 10          |
| ▪ Otras agencias suizas   | 5           |
| ▪ No existe cooperación   | 0           |
| <b>3. Disponibilidad de información en el PGU-ALC</b>                 | <b>0-10</b> |

|   |             |
|---|-------------|
| ▪ Documentación completa y de calidad (dossier, productos, etc.)                  | 10          |
| ▪ Documentación parcial   | 5           |
| <b>4. Existencia y calificación de ONGs o socios locales</b>                      | <b>0-10</b> |
| ▪ Existe Institución de Anclaje Local PGU-ALC                                     | 10          |
| ▪ Existen otros socios conocidos  | 5           |
| ▪ No existen socios   | 0           |
| <b>5. Interés y calificación de las Instituciones de Anclaje Regional PGU-ALC</b> | <b>0-10</b> |
| ▪ IAR trabajan en la ciudad y tienen interés                                      | 10          |
| ▪ IAR tienen contactos e interés  | 5           |
| ▪ IAR no trabajan, piensan hacerlo  | 0           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>50</b>   |

- *Equilibrio Regional y Escala de Intermediación (representación de las diferentes tipologías de ciudades).* Pueden resumirse de la siguiente manera :

Regiones consideradas : México, Caribe, Centro América, Brasil, Región Andina, Cono Sur.

Escala de intermediación : Se refiere básicamente a la función de relacionarse de la ciudad con su entorno, según la cual pueden clasificarse como :

- Centro regional : Ciudades que cumplen una interface rural-urbano por el desempeño de servicios a la colectividad regional.
- Capital Regional : Interface regional-nacional, a través de funciones administrativas y/o económicas.
- Polo Internacional : Interface nacional-internacional a través de funciones comunicacionales y/o económicas.
- Mancomunidad de Ciudades : Grupo de pequeñas ciudades aledañas en una región que se influyen mutuamente.
- Ciudades Periféricas a grandes Capitales : ciudades que actúan como intermediadoras entre el entorno rural y las capitales.

El cuadro siguiente resume los resultados de la selección a partir de los criterios de Dinámica Urbana y de Factibilidad

| Ciudades preseleccionadas | Resultados indicadores Dinámica Urbana | Resultados factibilidad | Total |
|---------------------------|--|-------------------------|-------|
| 1. Iquitos                | 44                                     | 42                      | 86    |
| 2. Maranguape             | 46                                     | 39                      | 85    |
| 3. Puerto Cortés          | 44                                     | 40                      | 84    |
| 4. Cuenca                 | 47                                     | 36                      | 83    |
| 5. Stgo. Caballeros       | 48                                     | 35                      | 83    |
| 6. Texcoco                | 45                                     | 35                      | 80    |
| 7. Camilo Aldao           | 45                                     | 32                      | 77    |
| 8. Cochabamba             | 43                                     | 33                      | 76    |

| Ciudades preseleccionadas | Resultados indicadores Dinámica Urbana | Resultados factibilidad | Total |
|---------------------------|--|-------------------------|-------|
| 9. Barra Mansa            | 38                                     | 38                      | 76    |
| 10. Neiva                 | 38                                     | 38                      | 76    |
| 11. Cotacachi             | 34                                     | 41                      | 75    |
| 12. Manta                 | 41                                     | 31                      | 72    |
| 13. Cerro de Pasco        | 35                                     | 36                      | 71    |
| 14. Cap Haitien           | 37                                     | 32                      | 69    |
| 15. León                  | 36                                     | 33                      | 69    |
| 16. Santo André           | 34                                     | 33                      | 67    |
| 17. Quezaltenango         | 35                                     | 32                      | 67    |
| 18. C Guayana             | 37                                     | 26                      | 63    |

Los resultados más favorables recayeron sobre las ciudades de : Iquitos, Maranguape, Puerto Cortés, Cuenca, Santiago de los Caballeros, Texcoco y Camilo Aldao.

En lo que se refiere a los resultados de Equilibrio Regional y Escala de intermediación, los resultados fueron los siguientes :

| Ciudades preseleccionadas | Resultados indicadores Dinámica Urbana | Resultados factibilidad | Total | Ubicación regional | Tipo de ciudad     |
|---------------------------|--|-------------------------|-------|--------------------|--------------------|
| 1. Iquitos                | 44                                     | 42                      | 86    | Andina             | Capital Regional   |
| 2. Maranguape             | 46                                     | 39                      | 85    | Brasil             | Centro Regional    |
| 3. Puerto Cortés          | 44                                     | 40                      | 84    | Centro América     | Polo Internacional |
| 4. Cuenca                 | 47                                     | 36                      | 83    | Andina             | Capital Regional   |
| 5. Stgo. Caballeros       | 48                                     | 35                      | 83    | Caribe             | Capital Regional   |
| 6. Texcoco                | 45                                     | 35                      | 80    | México             | Periférica         |
| 7. Camilo Aldao           | 45                                     | 32                      | 77    | Cono Sur           | Mancomunidad       |

Como se aprecia hay equilibrio regional en la selección de las ciudades, 2 se encuentran en la región andina, 1 en Brasil, 1 en Centro América, 1 en el Caribe, 1 en el Cono Sur y 1 en México. Al mismo tiempo, todas las escalas de intermediación están representadas en la muestra.

Por último, se verificó la disposición de los alcaldes y autoridades para participar en el proyecto. El compromiso formal de los mismos para ofrecer la información necesaria y garantizar su disposición de trabajar mancomunadamente con otros actores de la localidad ha sido un elemento definitorio para la participación de las ciudades en la implementación del Monitoreo.

Todo el proceso puede ser resumido en la tabla siguiente:

#### CIUDADES SELECCIONADAS POR TIPOLOGIA Y REGION

| REGIÓN /POBLACIÓN      | BRASIL                                       | CARIBE  | ANDINA  | CONO SUR                                    | MÉXICO                                | CENTRO AMÉRICA                                 | TOTAL |
|------------------------|--|---|---|---|---------------------------------------|--|-------|
| + 500 000              |  |   |   |   |                                       |  |       |
| 500-100 mil habitantes |  | Santiago Caballeros<br>450 000 hab.<br>Capital Regional | Iquitos<br>306 322 hab.<br>Capital regional<br><br>Cuenca<br>300 000 hab.<br>Capital regional |   | Texcoco<br>170 000 hab.<br>Periférica |  | 4     |
| 100-50 mil habitantes  | Maranguape<br>88 478 hab.<br>Centro regional |   |   |   |                                       | Puerto Cortés<br>51 000 hab.<br>Polo internac. | 2     |
| > 50 mil habitantes    |  |   |   | Camilo Aldao<br>50 000 hab.<br>Mancomunidad |                                       |  | 1     |
| TOTAL                  | 1  | 1   | 2   | 1   | 1                                     | 1  | 7     |

#### **A.1.2.2 Selección definitiva de las ciudades**

El primer encuentro entre los representantes de las diferentes instituciones y organizaciones implicadas en el proyecto de monitoreo se realizó en la ciudad de Cuenca, Ecuador, para la realización de un Seminario Internacional, con un triple objetivo :

- difundir los instrumentos conceptuales del proyecto y capacitar a los representantes de las ciudades invitadas en la temática de la intermediación,
- presentar las ciudades preseleccionadas,
- definir los criterios de selección definitiva de las ciudades en las cuales se implementaría el monitoreo.

Además de las ciudades preseleccionadas, fueron invitadas a asistir al seminario las ciudades candidatas. El grupo reunido en Cuenca quedó así constituido por representantes de las ciudades de : Camilo Aldao en Argentina, Maranguape en Brasil, Cuenca en Ecuador, Iquitos en Perú, Santiago de los Caballeros en República Dominicana, Puerto Cortés en Honduras y Manta en Ecuador (la ciudad de Texcoco no tomó parte en el evento) y por representantes de las instituciones coordinadoras del proyecto : IREC-DA/EPF, el COPEVI, asesores temáticos y responsables de las Instituciones de Anclaje Regional del PGU-ALC.

A partir del Seminario de Cuenca, la selección definitiva de las ciudades se basó en un concurso de propuestas concretas de implementación del monitoreo elaboradas por los socios locales, según los siguientes criterios :

- cumplimiento de compromisos anteriores con el PGU-ALC e interés por el presente proyecto,
- estado del expediente de candidatura,
- calidad de la propuesta técnica implementación del monitoreo.

Sobre esta base, una comisión integrada por representantes del PGU-ALC, del COPEVI y del IREC seleccionó definitivamente a las ciudades de Camilo Aldao en Argentina, Maranguape en Brasil, Cuenca y Manta en Ecuador.

### **A.1.2.3 Implementación del Monitoreo**

El monitoreo es un **proceso programado y permanente** que requiere de **recolección y análisis de información, tanto cuantitativa como cualitativa**, con el fin de obtener una visión plural y actualizada de la realidad que se quiere conocer. Para esto, es necesario construir una metodología de monitoreo, es decir, definir cuales son las informaciones que deberán ser recolectadas, cómo y con qué frecuencia se hará dicha recolección, quienes serán las instituciones y personas implicadas y de qué manera y, sobre todo, cómo se utilizarán las informaciones obtenidas.

Es decir que la construcción de la metodología de monitoreo tiene en cuenta :

- La definición de los roles, dimensiones, variables, indicadores y escalas de intermediación que se pretende monitorear (es decir el tipo de información que se quiere obtener),
- Las modalidades concretas en las que se implementará dicho monitoreo, como son : instrumentos operativos para la recolección de datos, fuentes de información, frecuencia del relevamiento de datos, constitución de equipos ejecutivos de monitoreo y sus modos de relación con los diferentes actores sociales (es decir, la identificación de los responsables directos del monitoreo que constituirán el equipo ejecutivo y los procesos de intercambio entre dicho equipo, las autoridades públicas, los diferentes organismos implicados y la población).

Es importante recordar que, en el marco del presente proyecto, el monitoreo ha sido realizado sobre la base de procesos de gobernabilidad participativa, es decir que no ha estado reservado exclusivamente a un grupo de técnicos, sean municipales o de instituciones académicas, sino que resulta de la acción de diferentes organizaciones e instituciones públicas y privadas implicadas en los problemas de desarrollo de sus ciudades.<sup>31</sup>

A continuación se amplían los 2 momentos centrales de la implementación del monitoreo realizados en el marco del presente proyecto que son : los talleres para la puesta en marcha y la implementación propiamente dicha.

#### Talleres para la puesta en marcha del monitoreo

En cada una de las ciudades seleccionadas se realizó un taller en el cual se construyó colectivamente el sistema de monitoreo utilizado en cada ciudad.<sup>32</sup> Para eso, fue necesario:

- Definir los aspectos técnicos de dicho monitoreo: roles de intermediación que serían observados, medidos y analizados a través de dimensiones, variables e indicadores correspondientes, fuentes de información, instrumentos para la obtención de las mismas.
- Establecer los acuerdos interactores necesarios para la puesta en marcha del monitoreo en cada ciudad, los roles y las responsabilidades de cada organismo e institución (públicas y privadas) elaborando un plan de trabajo para los 3 primeros meses de implementación del monitoreo (acciones a realizar y los recursos necesarios para su ejecución (humanos, técnicos, materiales). A la vez, ha sido necesario poner en marcha mecanismos de difusión del proceso a otros actores de la sociedad.
- Reforzar la capacitación de los equipos locales que serían responsables del monitoreo.
- Favorecer la creación de espacios permanentes para la continuación del monitoreo a mediano plazo, como lo son los "Observatorios locales de la Ciudad".

---

<sup>31</sup> Volveremos sobre este aspecto en el punto "Participantes al taller".

<sup>32</sup> El IREC-DA/EPFL fue responsable de la concepción de la metodología de trabajo en los talleres y de su difusión al PGU-ALC, sus instituciones de anclaje y los actores locales implicados en el monitoreo, en el marco del primer taller realizado en la ciudad de Manta.

Los diferentes aspectos enunciados han sido trabajados de manera interdependiente durante el taller, a través de actividades adecuadas a las modalidades de trabajo de los responsables de misión y de la ciudad donde se trabajaba. Durante el taller se elaboró al mismo tiempo, un plan de trabajo para los 3 primeros meses del monitoreo y un acuerdo interactores, el cual estableció los roles y responsabilidades de cada una de las instituciones y organismos públicos y privados implicados en el proceso, constituyendo el punto de partida para la constitución de los Observatorios Locales.

#### *Participantes en el taller y constitución de los equipos de monitoreo*

En el marco del presente proyecto, el monitoreo ha sido resultado de la acción conjunta y solidaria de diferentes organizaciones e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil implicadas en la temática analizada. Esta capacidad de trabajar de manera interactoral ha sido determinante en la selección definitiva de las ciudades recurso para la implementación del monitoreo. Por lo tanto, los talleres de puesta en marcha del monitoreo han permitido consolidar la construcción de equipos interactorales para el monitoreo propiamente dicho, definiendo los roles y responsabilidades de cada institución, los cuales han sido materializados a través del Acuerdos Interactores. Fueron convocados a los talleres :

- responsables ejecutivos (responsable del proyecto de Monitoreo + personas que estarían directamente a cargo del relevamiento y actualización de los datos)
- comité de seguimiento y asesoramiento (representantes municipales + personas claves relacionadas con las dimensiones que se pretendían monitorear, como por ejemplo en Manta, responsables sector portuario, turismo, etc.)
- personas e instituciones recursos privilegiados para la recolección de informaciones (se trata de representantes de las instituciones que han apoyado la candidatura de la ciudad, como también de aquellos que deberían estar relacionados con el proyecto).

Además de los participantes permanentes a las reuniones de trabajo, se realizaron en algunos casos encuentros de carácter más público, convocando a diferentes instituciones que debían ser sensibilizadas al proceso puesto en marcha (posibles fuentes de información futuras, asociaciones estratégicas para el desarrollo del proceso, académicos que puedan aportar una visión complementaria del fenómeno de intermediación, etc.).

#### ***A.1.2.4 Monitoreo propiamente dicho:***

A partir de los talleres locales, durante un período de aproximadamente 3 meses se procedió a la observación sistemática de los aspectos de intermediación definidos durante el taller en las diferentes ciudades.

#### Fuentes de información

Existen ***diferentes fuentes de información y diferentes métodos*** para obtener los datos necesarios para todo proyecto de investigación-acción.

Frecuentemente, se observa una tendencia a considerar prioritariamente, y a veces casi exclusivamente, aquellas fuentes de datos que proporcionan índices cuantitativos. Si bien estas informaciones son importantes, ocurre a veces que no existen sistematizadas, o que no están actualizadas, o bien simplemente son inexistentes. Por otro lado, datos resultantes por ejemplo de censos o de otro tipo de mediciones periódicas, proporcionan un tipo de información, pero no el único.

Con el fin de garantizar la diversidad de informaciones se incluyeron las siguientes fuentes:

#### Para la recolección de datos cuantitativos

- Los servicios estadísticos o de censo de información de la administración pública, a escala local, regional y nacional (en relación directa con la intermediación, que relaciona la ciudad estudiada con su entorno)
- Los centros de documentación de temas urbanos y regionales
- Las bibliotecas especializadas

#### Para la introducción de datos cualitativos

- Los responsables de oficinas públicas especializadas sobre los temas estudiados, a nivel local, regional y nacional
- Los científicos especializados sobre la problemática urbana y regional
- Los dirigentes de instituciones involucradas en la problemática
- Los líderes de organizaciones
- La prensa
- Los usuarios.

#### Instrumentos para la recolección de datos

Los instrumentos para la recolección de datos deben ser rigurosos y objetivos, primero, por la seriedad de las fuentes utilizadas, y segundo, por la comparación crítica de las distintas informaciones obtenidas sobre un tema específico.

Al nivel cuantitativo, se puede trabajar a partir de:

- Censos oficiales a escala urbana, provincial y nacional
- Encuestas previas y estudios, realizados por autoridades oficiales o por fuentes independientes
- Datos sectoriales, producidos por servicios locales especializados o de nivel superior

Al nivel cualitativo, los límites del tiempo dedicado a esta tarea (3 meses en la fase inicial de experimentación), obligó los responsables del estudio a privilegiar:

- Las entrevistas con informantes claves, elaboradas a partir de guías focalizadas sobre la temática estudiada
- Los debates de ideas en el marco de reuniones abiertas (entre responsables del monitoreo e informantes) y seminarios temáticos (involucrando distintos puntos de vista sobre una dimensión particular de la intermediación)
- Los artículos de prensa escrita que permiten identificar las representaciones de los actores locales sobre la temática estudiada
- Los planes de los gobiernos municipales

#### **A.1.2.5      Informes locales del monitoreo**

Las informaciones obtenidas durante los meses de monitoreo y un análisis preliminar de las mismas fue realizado por los equipos locales, con el asesoramiento del PGU-ALC a través de sus instituciones de anclaje. Dichos informes han servido de base para la elaboración del presente informe final (capítulos 3 y 4).

#### ***A.1.2.6      Análisis comparativo***

Las informaciones provenientes de las ciudades a través de los informes locales de monitoreo fueron confrontándolas con los elementos conceptuales y las hipótesis de la investigación. Los resultados de dicho análisis se encuentran en el presente informe.



## **ANEXO 2: SIGLAS UTILIZADAS**

|              |  |
|--------------|--|
| ACUDIR       | Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional  |
| APA          | Red de Atención Primaria Ambiental   |
| APM          | Autoridad Portuaria de Manta   |
| CEASA        | Central de Abastecimiento de Ceará   |
| CEICA        | Centro de Estimulación e Integración de Camilo Aldao   |
| CEPA         | Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas  |
| CIT          | Centros de Información Turística   |
| CMAS         | Conselho Municipal de Assistência Social   |
| COSUDE       | Cooperación Suiza para el Desarrollo   |
| COPEVI       | Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, México DF  |
| DERT         | Departamento de Construcciones, Carreteras y Transportes   |
| Ecoocop      | Cooperativa de 12 Municipios creada con el fin de comercializar los productos resultantes del Plan   |
| ETAPA        | Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado  |
| FAETEN       | Facultad de Educación Teológica del Noreste  |
| has.         | hectáreas  |
| IBGE         | Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística  |
| INEC         | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  |
| INTA         | Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias  |
| IREC-DA/EPFL | Instituto de Investigación sobre el Medioambiente Construido, del Departamento de Arquitectura de la Escuela Politécnica Federal de Lausanne |
| Km           | kilómetros   |
| PGU ALC      | Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y el Caribe  |
| PIB          | producto interno bruto   |
| PNUD         | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| PUPRSD       | Plan de Utilización Productiva de Residuos Sólidos Domiciliarios   |
| PYDLOS       | Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable  |
| RMF          | Región Metropolitana de Fortaleza  |
| SODEL        | Sociedade de Estudos e Projetos para o Desenvolvimento Local Sustentável   |
| UFC          | Universidade Federal do Ceará  |
| UNECOM       | União das Entidades de Comunitárias de Maranguape  |
| UNCHS        | United Nations Centre for Human Settlements  |
| UVA          | Universidad Estatal del Valle de Acaraú  |

## **ANEXO 3: EJEMPLO DE ACUERDOS INTERACTORES**

### **A.3.1 Acuerdo de Cooperación Interactores para la Conformación del Observatorio Local Participativo y el Monitoreo de la Ciudad de Camilo Aldao, Argentina, como Ciudad Intermedia**

Los abajo firmantes, reunidos en la ciudad de Camilo Aldao a ocho días del mes de Diciembre de 2000. Conocen el presente documento y acuerdan pactar con las siguientes obligaciones y cláusulas que a continuación se presentan:

#### **Cláusula Primera: De los antecedentes**

Existió una cooperación positiva entre PGU-ALC (Hábitat) y Camilo Aldao durante las acciones siguientes:

- El Programa Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria
- El programa de Indicadores Urbanos Estambul +5
- En el Concurso Acciones Afirmativas para el fortalecimiento de Mujeres en el gobierno Municipal.

La selección de la ciudad de Camilo Aldao entre las ciudades candidatas para la implementación del monitoreo de ciudades intermedias, candidatura manifiesta a través del pedido del Intendente y de varias instituciones del 9 de agosto de 2000, respaldado por el Concejo Deliberante (carta del 4 de agosto de 2000), fue criterio base para la selección a nivel latinoamericano para fungir como ciudad recurso en el contexto del programa de investigación-acción llamado "Monitoreo de Ciudades Intermedias", elaborado por el PGU-ALC (Hábitat) y el IREC.

#### **Cláusula Segunda: De los objetivos específicos**

El presente acuerdo tiene los siguientes objetivos:

- Identificar las funciones de intermediación que tiene la ciudad de Camilo Aldao
- Identificar las ventajas y debilidades de Camilo Aldao como ciudad intermedia
- Identificar los impactos de las funciones de intermediación en la Ciudad de Camilo Aldao y su entorno.
- Reforzar instrumentos de gestión participativa a partir del análisis de las relaciones de intermediación.

#### **Cláusula Tercera: Del Objetivo a largo Plazo**

Las partes acuerdan en montar un **observatorio local participativo** para el monitoreo de la Ciudad de Camilo Aldao como "Ciudad Intermedia" constituyendo una fuente permanente de información y decisión para la ciudad. Al mismo tiempo, se promoverá la utilización de los resultados del monitoreo en la formulación de políticas públicas de gestión participativa de la ciudad a largo plazo.

#### **Cláusula Cuarta: Del acuerdo**

Las partes firmantes acuerdan realizar de manera activa, conjunta y solidaria el monitoreo de la ciudad de Camilo Aldao como ciudad intermedia.

#### **Cláusula Quinta: Instancias de Trabajo.**

- Para ejecutar las actividades y conseguir resultados positivos a la ciudad es imperativo la constitución de un **Observatorio Local Participativo (Grupo de Monitoreo)**, conformado por funcionarios o técnicos municipales de nivel directivo y por un representante o delegado de cada una de las instituciones firmantes, de preferencia que hayan participado en el taller del mes de Diciembre de 2000. Delegados y representantes de otras instituciones podrán ser invitadas, por el Grupo de Trabajo e integrarse a participar a lo largo del proceso. Podrán solicitar la firma de la carta de adhesión al convenio. Las reuniones del Grupo de Monitoreo serán por lo menos quincenales.
- El **Comité Coordinador** estará compuesto por representantes de la Municipalidad y el Plan Estratégico junto con los Coordinadores de las Comisiones de Trabajo, que estará encargado de la relación con la población, de la convocación de las reuniones quincenales y del secretariado de Grupo de Monitoreo. El Comité Coordinador nombrará a un Coordinador General y estará a cargo de la Municipalidad.
- El Grupo de Monitoreo definirá **Comisiones de Trabajo** especializadas a aspectos particulares, tales como:
  - Mercado Regional de la producción agropecuaria y de microemprendimientos.
  - Red ambiental intermunicipal de reciclaje de residuos sólidos domiciliarios.
  - Centro Promotor de la Cultura y la Educación.
- Las **instituciones patrocinadoras** (PGU ALC e IREC/EPFL) acompañarán y asesorarán el proceso y vincularán de manera activa el estudio realizado en Camilo Aldao con otras experiencias internacionales.
- Las **instituciones de asesoría temática** participarán de manera activa para el apoyo temático o particular de la investigación (INTA, Universidad de Católica de Córdoba, CEPA)
- Otras instituciones locales, regional o provinciales pueden sumarse al presente convenio mediante cartas de adhesión y solicitud expresa al Grupo de Monitoreo a través del Comité de Coordinación.

#### **Cláusula Sexta: De las etapas y de las actividades.**

El proceso previsto para una duración es de tres meses, finalizando el 28 de Febrero del 2001, constará de las siguientes etapas:

- Firma del convenio interactores
- Delegación de responsables por las partes firmantes
- Conformación del Observatorio Local Participativo, de las Comisiones de Trabajo, del Comité de Coordinación y nominación del Coordinador General
- Aprobación del Programa de Trabajo y de la metodología.
- Identificación de recursos (humanos, materiales, etc.).
- Recopilación de información
- Procesamiento de la información
- Realización de reuniones de coordinación y avances
- Realización de foros locales de retroalimentación y de evaluación
- Redacción del informe sobre Camilo Aldao a cargo del Grupo de Monitoreo

**Cláusula Séptima: De las obligaciones y responsabilidades de las partes**

Los representantes de las instituciones miembros del Grupo de Monitoreo tendrán que participar activamente en las actividades que se programen para cumplir cabalmente los objetivos propuestos. **Además** las partes se comprometen a lo detallado en el “**PLAN DE TRABAJO**” que se anexa al presente acuerdo

**Cláusula Octava. De los derechos derivados**

La propiedad intelectual y demás derechos sobre los resultados de las actividades y trabajos desarrollados a partir del presente acuerdo, corresponderán a las partes en forma conjunta. Los integrantes del presente convenio podrán utilizar parte o totalidad de los resultados de la investigación de forma individual, haciendo siempre referencia a la misma.

**Cláusula Novena: De la vigencia del Acuerdo**

El presente Acuerdo regirá desde la fecha de su firma hasta el 31 de junio 2001, pudiendo ser prorrogado por voluntad de la totalidad de las partes manifestada por escrito antes de la finalización de su vigencia.

**Cláusula Décima: Del seguimiento y evaluación**

El Grupo de Monitoreo se compromete en reuniones mensuales de seguimiento y el Comité de Coordinación realizará informes quincenales de avances del proceso.

Una reunión de evaluación y socialización de los resultados será realizada al final de los tres meses del monitoreo.

**Cláusula Décimo primera: De la difusión de los resultados**

Los socios firmantes se comprometen a difundir sin ninguna restricción los resultados de la investigación- acción.

**Cláusula Décimo segunda: De la rescisión del Convenio.**

Las partes firmantes renuncian al derecho de rescisión y se comprometen al cumplimiento cabal de los términos del presente convenio hasta la conclusión del monitoreo.

**Cláusula Décimo tercera: De la sede**

Las partes eligen a la Ciudad de Camilo Aldao como sede de ejecución del Convenio renunciado a cualquier otro lugar.

Por estar de acuerdo, las partes suscriben al presente convenio en tres (3) ejemplares del mismo tenor.

**COMITÉ DE COORDINACIÓN LOCAL****AUSPICIANTES DEL PROYECTO****COMISIONES DE COORDINACIÓN****INSTITUCIONES DE APOYO TEMÁTICO****INSTITUCIONES ADHERENTES**